

Tilburg University

Patronen doorbreken in het Amsterdamse Jeugddomein

Metze, T.A.P.; van den Berg, Douwe

Published in:

De stad kennen, de stad maken

Publication date:

2015

Document Version

Early version, also known as pre-print

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Metze, T. A. P., & van den Berg, D. (2015). Patronen doorbreken in het Amsterdamse Jeugddomein. In W. Hafkamp, J. Koffijberg, T. Rutjens, & G. Teisman (Eds.), *De stad kennen, de stad maken* (pp. 22). [5] Platform 31.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



Kennis voor krachtige steden

De sociale stad

__PLATFORM31__

Ton Rutjens
Lydia Sterrenberg

De stad kennen, de stad maken: De sociale stad

Inhoud

Inleiding 1

Jos Koffijberg, Geert Teisman

Deel 1: De transformatie

De verzorgingsstaat op de schop 5

Lydia Sterrenberg, met bijdragen van Koos Van Dijken

De complexiteit van terug naar de eenvoud 10

Mirjan Oude Vrielink, Lydia Sterrenberg, i.s.m. Helga Koper

Informele ondersteuning 16

Lydia Sterrenberg

Deel 2: Reflectie op nieuwe praktijken

Patronen doorbreken in het Amsterdamse jeugddomein 22

Tamara Metze en Douwe van den Berg

Janny Bakker, portefeuillehouder Wmo in Huizen 30

Wouter Rutten

Heleen Agterhuis, initiatiefnemer en ontwikkelaar van diensten-marktplaats BUUV 33

Wouter Rutten

John Beckers, directeur WIJ Breda 35

Dave van Ooijen

Bob Kassenaar, oud-medewerker gemeente Amsterdam 38

Lydia Sterrenberg

Veerkracht Carnisse 41

Frank van Steenbergen & Julia Wittmayer, i.s.m. Lydia Sterrenberg

Deel 3: Bestuurlijke opgaven

Lokale regie in het jeugddomein. 49

Joost Vos, Lydia Sterrenberg

Over prestatietieten: wanneer doet een wijkteam het goed? 58

Wouter Rutten, Lydia Sterrenberg

Tot slot 63

Lydia Sterrenberg

Inleiding

Jos Koffijberg, Geert Teisman



Dit boekdeel stelt de sociale kracht van de stad aan de orde. De aandacht voor het stedelijke sociale domein is groot en gaat in sterke mate uit naar drie decentralisaties en transformatie in het sociale domein. Ze zijn een majeure opgave die veel vraagt van stadsbesturen en maatschappelijke organisaties. Maar ook van burgers als cliënt, zorgbehoevende en vrijwilliger of mantelzorger. Dit boekdeel richt zich ook nagenoeg geheel op die opgave. Wel plaatsen we die in een breder perspectief van de sociale kracht van de stad, de bijpassende inhoudelijke thema's en de vraag waar de sociale kracht van de stad uit bestaat.

De stad: bron van sociale ellende of van sociale kracht?

De term 'sociaal' verwijst naar relaties tussen mensen. Hoe leven mensen in steden samen, hoe gaan ze met elkaar om, hoe organiseren ze zich? Er is een rijke lange traditie van sociologisch denken over de stad als samenlevingsverband. De socioloog Tönnies achtte de stedelijke leefwijze losser dan die in dorpen ('Gesellschaft in plaats van Gemeinschaft'^[1]). Tijd- en vakgenoot Simmel beschreef de effecten van de stedelijke samenleving op het gevoel en de oriëntatie van de stadsbewoners. De sociale binding en *cohesie* in steden werd en wordt minder sterk verondersteld te zijn dan op het platteland. In het verlengde hiervan hekelden sociologen van weleer de anonimiteit van de stad, en waarschuwden zij voor afstomping en onverschilligheid.

Een van de vraagstukken van sociale kracht in de stad heeft daarom betrekking op binding en cohesie. Dat vraagstuk zien we terug waar stadsbestuurders en anderen de buurt of wijk als 'gemeenschap' propageren. Denk daarbij aan de vormgeving van vroeg-naoorlogse wijken, het Grotestedenbeleid en recent wijkenbeleid. Sociologen plaatsen daar kritische kanttekeningen bij.^[2] Zo lijkt er in stadsbuurten sprake van *bridging* (lichte relaties) en in dorpen vaker van *bonding* (hechte relaties). Ook past de stad meer

‘publieke familiariteit’. Stedelingen moeten geen vreemden voor elkaar zijn, maar hoeven ook niet alles te delen; het is prettig dat ze zich ‘thuis voelen’ in hun wijk, maar ook prettig dat ze eigen ruimte hebben (zie ook Duyvendak;).

De sociale kracht van de stad zit enerzijds in de vrijheid die hij bewoners biedt om zaken anders te doen, maar ook in de *sociale mobiliteit*: stadsbewoners hebben meer kans hun sociale positie te verbeteren. Onderwijs en arbeid zijn klassieke stijgingsroutes waarlangs beter posities en inkomens zijn te verwerven. De stad fungeert als roltrap en trekt mensen aan die hun positie willen verbeteren. Er bevinden zich onderwijsinstellingen en werk voor zowel laag- als hooggeschoolden. Wie een stap zet in werk, maakt vaak ook een stap in wooncarrière en verhuist naar een betere wijk. De voormalige VROM-raad heeft het beeld van de stad als roltrap en perspectief van sociale stijging met succes gepromoot. Het heeft een centrale plaats in stedelijk beleid en krijgt veel aandacht in Kennis voor Krachtige Steden.



De sociale stad

Stedenbeleid (stadsvernieuwing, stedelijke vernieuwing, grotestedenbeleid, wijkaanpak) richt zich vrijwel altijd op de problematische kant van steden: armoede, werkloosheid, schooluitval, prostitutie, criminaliteit, etnische spanningen. ^[3] Het houdt zich tot nu toe weinig bezig met de sociale kansen van de stad. Dat zien we als een groot gemis.

De sociale stad is niet alleen een problematische stad. De stad is de plek waarin mensen en culturen elkaar ontmoeten. Dat leidt tot (soms grote) spanningen, maar (en misschien wel juist in de spanning) tot vernieuwing en innovatie. Steden, rijk aan cultuur met een grote C, zijn bij uitstek plekken waarin stromen en netwerken verknoopt raken, ruimtelijk en sociaaleconomisch. De migranten nemen transnationale netwerken mee de stad in, waarvan de stad profiteert. Individualisering (ook met zorg bekeken trouwens) versterkt het zelfbewustzijn en zelforganiserend vermogen van burgers ^[4]. Ook – of misschien moeten we zeggen juist – nu, in recessie, zien we *nieuwe initiatieven* van burgers ontstaan. Daar zit een potentie, een bron van (sociale) kracht. In de geschiedenis zagen we trotse zelforganisatie eerder (middeleeuwse gilden; verenigingen en coöperaties vanaf 1880). Deze ervaring van maatschappelijk initiatief, mogelijk in reactie op privatiseringen uit de jaren tachtig en negentig ^[5], gaat gepaard met nieuw idealisme, nieuw maatschappelijk ondernemerschap en wordt mogelijk doordat verbindingen gemakkelijker zijn te leggen. ^[6] Stedelijke bestuurders, maatschappelijke organisaties en adviesraden (zoals de Raad voor de Leefomgeving) herontdekken dan ook de positieve sociale kracht van stedelingen.

Steden zien verband tussen ‘sociale kracht’ en decentralisaties. Sociale kracht uit zich in ondernemende bewoners, bedrijven en instellingen (‘s-Hertogenbosch), ‘eigen kracht’ van bewoners (Almere) en sociale netwerken (‘samenkracht’ Eindhoven). ^[7] Het dubbele gezicht van de sociale stad – concentratie van

maatschappelijke problemen en bron van kracht – heeft in Kennis voor Krachtige Steden aandacht gekregen. Met de kennis van nu zouden we daarbij kunnen stellen dat de problematische kant begrijpelijkerwijs meer is benadrukt, maar dat de andere kant een inhaalslag maakt.

Leeswijzer en inhoudsopgave

Dit deel over de decentralisaties en transitie in het sociale domein heeft het karakter van een bloemlezing, en biedt een breed beeld op de ontwikkelingen en daarmee op de sociale kracht in steden. Verschillende invalshoeken passeren de revue en wetenschappelijke analyses en praktijkverhalen van vernieuwingen wisselen elkaar af. We beogen daarmee bestuurders en reflectieve professionals stof te bieden tot nadenken en tot actie over te gaan. Daarbij putten we uit verschillende deelonderzoeken met meer gedetailleerde kennis en inzichten (zie de onderstaande tabel). Het vraagstuk van arbeidsmarktbeleid bespreken we uit didactische overwegingen in het boekdeel Economie en raakvlakken met fysieke kwesties in het boekdeel Gebouwde Stad. De vraagstukken hangen echter sterk met elkaar samen.

De Stad is Sociale Kracht en trekt deze aan	De Stad als Concentratie van Sociale Zwakte
Sociale mobiliteit <ul style="list-style-type: none"> • Sociale mobiliteit • Tweede-generatie jongeren • Herstructurering en sociale stijging jongeren • Economische stijging van laagopgeleiden & ‘Geslaagd in de stad’ Sociale cohesie <ul style="list-style-type: none"> • Verval van buurten en sociale cohesie • De kracht van prachtige openbare ruimten • De bindende invloed van middengroepen • Buurten, spanningen en conflicten Zorg en welzijn <ul style="list-style-type: none"> • Leren Participeren: Onderzoek Wmo • Verschuivende verhoudingen tussen professionals en vrijwilligers • Mantelzorg en solidariteit onder allochtonen • Gezinsinterventies gezinnen 	Migratie <ul style="list-style-type: none"> • Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa Onderwijs <ul style="list-style-type: none"> • Effectiviteit en toepasbaarheid brede scholen • De aanpak van voortijdig schoolverlaten Veiligheid <ul style="list-style-type: none"> • Sturing van lokale veiligheid • Prostitutie en Bestuurlijke Instrumenten • Veelplegers

Tabel 1: Onderzoek sociale vraagstukken in Kennis voor Krachtige Steden

Het boekdeel sociaal kent drie ‘luiken’:

Het eerste luik, ‘De transformatie’, schetst de veranderingen die door decentralisatie worden ingezet. Het meest zichtbaar is de oprichting van sociale wijkteams door veel gemeenten. Daarin komen de klassieke aanbieders en de burger samen, een spannende ontmoeting. Het meest gewenst wordt de nieuwe zelforganisatie van stedelingen. We gaan in op de vraag wat de mogelijkheden zijn van meer informele ondersteuning en zelfhulp. Wordt dit de kern van de transformatie of de achilleshiel?

‘Reflectie op nieuwe praktijken’, kruipen we dicht op de uitvoeringpraktijk. De gevolgen van de decentralisaties worden hier concreet en invoelbaar. *Reflectieve practioners*- die vooruitlopend op decentralisatie aan vernieuwingen werkten - Janny Bakker, portefeuillehouder Wmo in Huizen, John Beckers van WIJ Breda, Heleen Agterhuis, BUUV, en Bob Kassenaar, oud-medewerker van de gemeente Amsterdam, vertellen over hun innovatieve praktijken en wat ze daar tegenkomen. Daarvoor komen onderzoekers aan het woord die innovatietrajecten rond de jeugdzorg in Amsterdam volgden; daarna onderzoekers die meewerkten aan een project over meer veerkracht in de wijk Carnisse in het Rotterdamse Charlois.

Het derde luik, ‘Bestuurlijke uitdagingen’, geeft zicht op actuele bestuurlijke opgaven, zoals het vraagstuk van lokale regie in de jeugdzorg, prestatiemeten in het sociaal domein, en een overzicht van generieke dilemma's rond sociale kracht.

De sociale stad, deel 1: De transformatie

De verzorgingsstaat op de schop

Lydia Sterrenberg, met bijdragen van Koos Van Dijken



‘De voor de tweede helft van de twintigste eeuw zo kenmerkende waarden ‘vrijheid’, ‘gelijkheid’, ‘sociale rechtvaardigheid’ en ‘solidariteit’ zullen voor de eerste helft van de eenentwintigste eeuw een nieuwe formulering en inhoud dienen te krijgen en de daarmee samenhangende vraagstukken van nieuwe analyse en betekenissen voorzien.’

Kees Schuyt (2013)^[8]

Sinds 1 januari 2015 is het zover: de decentralisaties in het sociale domein zijn een feit. Gemeenten en Rijk vlogen elkaar hieraan voorafgaand herhaaldelijk in de haren. Ook de sociale partners en het kabinet lagen bij herhaling met elkaar overhoop. Maar de mega-operatie van decentralisatie is gerealiseerd. In 7 jaar tijd – van de aankondiging in 2007 met het Regeerakkoord van Rutte II tot de accordering van drie nieuwe wetten door de Tweede en Eerste Kamer – is de verzorgingsstaat op andere leest geschoeid en zijn gemeenten ‘eerste’ overheid geworden. De Participatiewet maakt gemeenten verantwoordelijk voor jonggehandicapten met een arbeidsbeperking en arbeidsvermogen. De Wmo 2015 en de Jeugdwet leggen een deel van de AWBZ, zoals begeleiding en dagbesteding voor mensen met beperkingen en gespecialiseerde jeugdzorg, op het bordje van gemeenten.

Belangrijke aanleiding voor decentralisatie zijn de oplopende kosten van maatschappelijke ondersteuning en zorg. De financiële en economische crisis vergrootte de urgentie om in te grijpen. Gecombineerd met de kritiek dat zorg en de maatschappelijke ondersteuning ver afstaan van burgers en cliënten, en dat

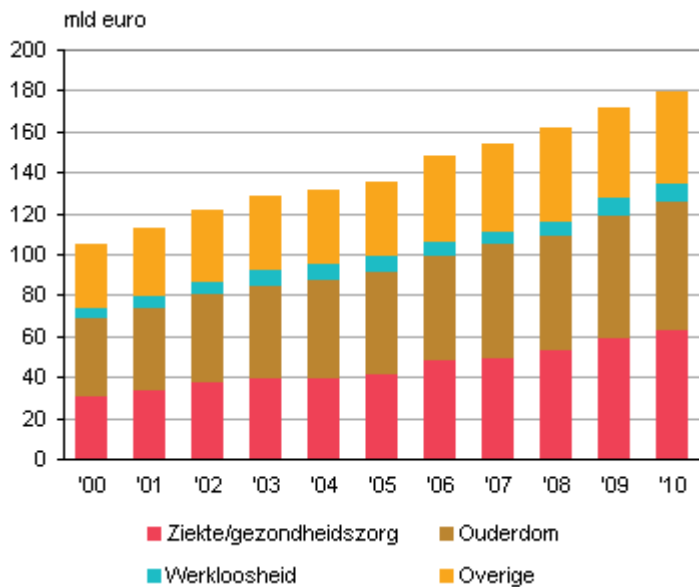
burgers zelf meer kunnen en moeten doen, ontstond een draagvlak voor verandering. Gemeenten, die dichter bij de burgers staan, moeten nu maatwerk leveren en 'zorgen dat' lokale partijen 'zorgen voor' goede zorg tegen lagere kosten.

Gemeentelijke budgetten voor sociaal beleid verdubbelden bijna en wethouders sociaal hebben aan gewicht gewonnen. De opgave voor deze wethouders en de Raad zijn niet gering en vol risico. Er is sprake van bezuinigingen van 15 tot 25%. Meer uitgeven raakt nu de gemeentelijke begroting. Ook zijn de decentralisaties een nieuwe organisatieopgave. De zorg moet meer integraal en op maat worden georganiseerd, met beroep op eigen kracht. Dat schudt het uitvoeringsveld behoorlijk op en genereert onzekerheid bij zorgbehoeftigen. De pers staat klaar om over misstanden te rapporteren en het zal niet lang duren voordat de eerste wethouder sociaal moet opstappen.

De hervorming is spannend en past in een geschiedenis van hervormingspogingen. Voorheen zijn de hoge verwachtingen niet altijd uitgekomen. De huidige verandering verdient het dan ook om in dat bredere historisch perspectief geplaatst te worden.

De verzorgingsstaat kreeg vorm vanaf de Tweede Wereldoorlog^[9]. De noodwet Drees uit 1947, waarmee bejaarde ouders niet meer afhankelijk waren van hun (meestal) nog niet erg bemiddelde volwassen kinderen, was belangrijk. Eerst was de verzorgingsstaat een bescheiden vangnet met aanvullende hulp voor de zwaksten in de samenleving. Met steun van politici en middenveld zijn de arrangementen uitgebouwd. Meer soorten risico's en voorzieningen werden gedekt, het aantal gerechtigden - aanvankelijk slechts premiebetalers, later ook niet-premiebetalers - werd verder uitgebreid en nieuwe sectoren, als scholing, huisvesting, welzijn^[10] werden opgenomen. Zo ontstond een geheel van generieke geïnstitutionaliseerde rechten en voorzieningen voor een groot deel van de bevolking.

De kosten ervan drukken in toenemende mate op de Rijksbegroting (figuur 1). Procentueel groeiden de kosten van sociale zekerheid tussen 1970 en 2013 van 11,4 naar 13,1% van het bruto binnenlands product. De zorguitgaven, die voor bijna 90% collectief verzekerd zijn, stegen van 2,8 in 1970 tot 10,7 % in 2013. Opgeteld is dat een groei van 14,2 in 1970 tot 23,8% in 2013. Zonder ingrijpen slokken de zorguitgaven in 2040 een kwart van de collectieve uitgaven op. De zorguitgaven vormen zo een 'koekoeksjong' dat andere collectieve uitgaven, zoals onderwijs, veiligheid, infrastructuur over de rand van het begrotingsnest dreigt te werken. De groeiende overdrachten van gezond naar ziek en van hogere naar lagere inkomens zetten druk op de solidariteit. Ook tasten de belastingen en sociale premies de economische groei aan. Redenen dus om in te grijpen.



Figuur 1: Rijksuitgaven voor de verzorgingsstaat, tussen 2000 en 2010. Bron: CBS

L'histoire se repète?

Oplopende uitgaven waren ook eind jaren zeventig reden voor alarm. Over de aanpak ervan was men het destijds niet eens. Neoliberalen en conservatieven wilden minder staatsbemoeienis en meer marktwerking. Links hield vast aan de verzorgingsstaat. Het duurde tot begin jaren tachtig voordat de overheid ingreep. Het begrotingstekort was in 1982 gegroeid tot 10,7% van het bruto nationaal product (bnp) en de hoge loonheffingen maakten arbeid duur. Dat hielp niet om uit de crisis te komen. Toen greep de overheid in op hoogte en duur van de uitkeringen.^[1] In de jaren negentig volgden pogingen tot volumebeperking en activering, onder andere in reactie op grootschalig oneigenlijk gebruik van voorzieningen zoals de WAO.^[2] Marktwerking en privatisering werden toegepast.

De kosten bleven stijgen. Die maatregelen waren weinig radicaal en doorbraken niet de onderliggende patronen van de groeiende zorgvraag.



Decentralisatie is een nieuwe poging om de kosten te beteugelen. Met het verlagen van de hoogte van uitkeringen en aanpassen van de pensioenleeftijd is een stap gezet. Maar een fundamentele verandering van de ondersteuning, de 'transformatie' lijkt nodig. Daarin staat de vraag van burgers meer centraal en ligt

meer verantwoordelijkheid bij de burger, die meer zelf of met anderen moet doen. Dat appèl lijkt mede ingegeven door teleurstelling over de effecten van marktwerking. Burgers zouden te afhankelijk zijn van professionals en zich te veel als rechthebbende cliënten gedragen. 'Consumentisme' en afhankelijkheid van de overheid moeten minder. Maatschappelijke ondersteuning start nu meer bij de kracht van burgers, participatie van de omgeving én preventie van hulpvragen.

Dat vereist een andere houding van professionals. Die moet er aan bijdragen dat niet meer burgers in het veld van de hulpverleners terecht komen en zoals nu afhankelijk en passief worden, maar dat zij inzetten op sociale kracht. Opnieuw klinkt de kritiek die ook al klonk in de jaren zestig en zeventig, maar nu in termen van overspecialisatie en gebrek aan effectiviteit.

'Op zeven burgers is één betaalde kracht bezig met medische en sociale zorg en welzijn. Eén op de zeven burgers zit in gespecialiseerde zorg. De inzet van welzijns- en maatschappelijke werkers in de eerste lijn is min of meer stabiel gebleven of licht afgenomen. <..> Daarmee komen we op een kernvraagstuk: overspecialisering en institutionalisering van sociale problemen.' Hans van Ewijk, 2010 ^[13] .

Schuivende verhoudingen, veranderend speelveld

Met decentralisatie is een nieuwe hervormingsronde ingezet, met een nieuwe organisatie en een nieuwe aanpak die dure, intensieve hulp voorkomt. We verkennen vragen als 'gaat het lukken?'; gaan bestaande belangen geen roet in het eten gooien?; en staan regels mooie resultaten niet in de weg? Iedere bijdrage kent daarbij zijn eigen insteek en verhaal, maar door de verschillende verhalen komt naar voren dat - zoals ook transitiewetenschappers stellen ^[14] - de transformatieopgave een vernieuwingsopgave is die bestaat uit drie aspecten: de 'actorconfiguratie' (wie er betrokken zijn en hun relaties) de formele regels en de informele regels, zoals routines en cultuur.

Nieuwe 'actorconfiguraties'

De decentralisatie op basis van de nieuwe wetten en regels verandert de 'actorconfiguratie': welke partijen doen er toe en hoe liggen de relaties en machtsverhoudingen tussen partijen. Met het beroep op participatie en eigen kracht komen burgers/cliënten als *medespelers* in beeld. Maar welke positie kunnen zij krijgen? Wat zijn de mogelijkheden binnen de nieuwe arrangementen die ontstaan, om zelf meer sturing te geven, als cliënt of mantelzorger? En is, om invloed uit te oefenen, niet macht en invloed nodig?

In de hoofdstukken *De complexiteit van terug naar de eenvoud* over sociale wijkteams en *Informeel ondersteuning* door vrijwilligers en mantelzorgers wordt duidelijk hoe de nieuwe wetten en regels enerzijds meer ruimte geven aan mogelijkheden en wensen van burgers/cliënten, maar anderzijds tonen dat de overheid tegelijkertijd sterk de condities bepaalt. ^[15] Ook worden initiatieven besproken om burgers meer invloed te geven - zie bijvoorbeeld de verhalen over de omvorming van de WIJ Breda waarbij burgers/cliënten en professionals steeds meer samen de organisatie maken, de kanteling in het kader van de Wmo in Huizen waarbij besproken keuzes rond zorg(voorzieningen) doorwerken in 'persoonsvolgende financiering', of het verhaal van Bob Kassenaar over gebiedsgericht werken in Amsterdam en het hoofdstuk over het Veerkracht project in Carnisse, dat burgers in de wijk meer invloed probeert te geven.

De decentralisaties hebben ook voor andere partijen consequenties, zoals bestaande en potentiële aanbieders. Bronnen als kapitaal, netwerken, infrastructuur, kennis, initiatief en aanpassingsvermogen gaan bepalen wie het gaat redden en wie niet. Deze bronnen zijn niet gelijk verdeeld. Nieuwkomers in het institutionele veld, vaak vernieuwers, beschikken lang niet altijd over de nodige machtsbronnen, of maar over een deel daarvan. Dat maakt het lastig voor hen om een gelijkwaardige medespeler te worden. Zie bijvoorbeeld het verhaal van Heleen Agterhuis over BUUV.

Formele kaders: regels en wetten

Juridische en financiële arrangementen geven richting aan praktijken en kaders die in. Wetten en regels en financiële arrangementen dragen zo bij aan een *business as usual*. Met de decentralisatie en de nieuwe Participatiewet, Wet Jeugdzorg, nieuwe Wmo en Wet Langdurige Zorg zijn verschillende formele arrangementen gewijzigd. Maar vele andere formele arrangementen niet. Wat betekent dat voor de transformatie? Waar helpen bestaande arrangementen, waar blijken ze een barrière voor de gewenste vernieuwing en kan een nieuwe, vrije interpretatie misschien helpen, of moeten regels misschien echt gewijzigd worden? In het voortraject van de decentralisaties is hierover in de politiek het nodige gesteggeld. In de verschillende hoofdstukken komt dit aspect minder pregnant naar voren - misschien omdat veel in het voortraject is uitonderhandeld, en we nog maar net aan het begin staan van de implementatie van de decentralisaties. Alleen het verhaal over de kanteling in Huizen, waarin Janny Bakker vertelt over de soepele toepassing van regels, gaat hierover.

Zachte regels, van cultuur en routines

Ten derde zit er ook een angel in bestaande cultuur en routines. De decentralisatie vergt bijvoorbeeld iets anders van de professionals die een nieuwe cultuur van samenwerken moeten ontwikkelen, waarin nabijheid (presentie) en vraaggericht werken weer centraal komt te staan. Het vraagt van bestuurders een cultuur van dienstbaar sturen. Het vraagt van bestuurders en ambtenaren het loslaten van het gelijkheidsdenken. En het vraagt het loslaten van de cultuur van Nieuw Publiek Management en afrekenen. Ook daarin is verandering nodig wil de transformatie slagen. In het veranderen van de cultuur en routines ligt misschien wel de taaiste opgave. Tegelijkertijd is het zo dat als het lukt die te veranderen - in de juiste richting - heel veel gewonnen is. Niet toevallig dan ook, denken we, gaan bijna alle bijdragen juist over veranderingen op dit gebied: het hoofdstuk 'De complexiteit van terug naar de eenvoud' over sociale wijkteams, de hoofdstukken over de veranderingen in de Amsterdamse Jeugdzorg, over Lokale Regie in het jeugddomein en Prestatiemeten, en de verhalen over Veerkracht in Carnisse, over BUUV (Heleen Agterhuis), WIJ Breda (John Beckers); de kanteling in Huizen (Janny Bakker) en de pogingen in Amsterdam om meer aan te sluiten op wat burgers willen en gebiedsgericht te werken (Bob Kassenaar).

De complexiteit van terug naar de eenvoud

Nieuwe organisatievormen en werkwijzen in het sociaal domein

Mirjan Oude Vrielink, Lydia Sterrenberg, i.s.m. Helga Koper



Gemeenten willen de stap zetten naar organisaties en werkwijzen die meer vraaggericht en integraal zijn en meer burgerkracht genereren. Zij kiezen daartoe veelal voor sociale (wijk)teams^[16], soms als pilot en soms als vervanging van (een deel) van de oude arrangementen. In sociale (wijk)teams werken professionals uit verschillende organisaties en disciplines samen - vaak volgens het principe van één gezin, één plan, één regisseur/hulpverlener.^[17]

In dit hoofdstuk houden we - mede op basis van KKS onderzoek^[18] - deze manier om ondersteuning te organiseren tegen het licht. We kijken achterom naar de vrijwel uniforme inzet op sociale (wijk)teams en staan stil bij de grote variatie binnen en tussen steden in de vormgeving van deze teams. Ten slotte geven we aandacht aan valkuilen die inherent zijn aan netwerksturing in wijkteams en de noodzaak van blijvend leren.

Terugblik: sociale wijkteams en één plan, één gezin, één regisseur

Bij de decentralisatie is bewust ingezet op grotere gemeentelijke beleidsvrijheid vanuit de verwachting dat gemeenten de organisatie en werkwijze van de ondersteuning in het sociale domein afstemmen op lokale context en ambities. Dat gemeenten dan overwegend kiezen voor sociale wijkteams verbaast dan.

Om dat te begrijpen gaan we terug in de tijd. Het idee van wijkteams om de problematiek in achterstandswijken integraal en generalistisch aan te pakken kreeg al vorm in de wijkanaanpak van minister Vogelaar (2008). De aanpak in een aantal 'krachtwijken' stond toen prominent op de agenda. Omdat veel huishoudens te kampen hadden met hardnekkige problemen op tal van gebieden combineerde de overheid een fysieke, sociale en persoonlijke aanpak. Het ontbrak sommige burgers aan competenties en kansen om maatschappelijk te participeren en vooruit te komen. Vooral dat had zijn neerslag op de kwaliteit en leefbaarheid van wijken. Daarom koos Vogelaar een integrale en systematische aanpak over grenzen van domeinen heen.^[19] Een voorbeeld is het Achter de Voordeur-experiment, waarin organisaties samenwerken in sociale wijkteams. Daarmee wilde men probleemhuishoudens beter en eerder bereiken en effectiever en efficiënter ondersteunen. Hulpverleners gingen naar bewoners toe: de 'eropaf-benadering'.^[20] De problemen die zij aantroffen werden in samenhang gezien en aangepakt op basis van één plan voor het gehele gezin.

De werkwijze bouwde voort op ervaringen in een pilot jeugdzorg. Daarin werkten professionals samen vanuit het principe 'één gezin, één plan', een reactie op kritiek dat multiprobleemgezinnen met hulpverleners te maken hadden die niet van elkaars betrokkenheid wisten en langs elkaar heen werkten. Het Achter de Voordeur-experiment voegde hieraan een nieuw aspect toe. De professionals zochten geen samenwerking in een overlegstructuur rond concrete gevallen, maar vormden een zelfstandig functionerend team. Zo konden een eigen werkcultuur en werkprocessen ontstaan. De teamleden gingen proactief huisbezoeken afleggen, speurend naar problemen en kansen en stelden in samenspraak met een gezin een plan op. Zo kreeg dat gezin één plan en één hulpverlener die hen op alle gebieden ondersteunde en specialistische ondersteuning inschakelde waar dat nodig was. Daarbij nam het teamlid de regie om de integrale aanpak te borgen. Het principe 'één gezin, één plan, één regisseur' was geboren.

De vernieuwende aanpak bleek voor multiprobleemgezinnen positief te werken; meer stabiliteit, welzijn of sociale stijging^[21] en een doelmatiger inzet van middelen^[22]. Daarmee lag er voor de drie decentralisaties een experimenteel organisatiemodel klaar dat paste. Het model sloot aan bij het in 2010 gestarte programma Welzijn Nieuwe Stijl van toenmalig staatssecretaris Bussemaker en bij het door staatssecretaris Van Rijn omarmde model om zorg en welzijn op elkaar te laten aansluiten. Ook de gelegenheid tot 'slim te kopiëren', een beproefde strategie van gemeenten^[23], heeft voor de snelle verbreiding van sociale (wijk)teams gezorgd. Interessant is dat de gemeentelijke beleidsnota's, op een enkele na, geen onderbouwing geven van de keuze voor sociale wijkteams, aldus Van Arum en Lub^[24] na een analyse van 32 nota's. Vraaggesprekken gehouden in het onderzoek naar de vormgeving van sociale wijkteams bevestigen dit beeld.^[25]

Naar meer variatie in arrangementen

Ondertussen zijn sociale (wijk)teams onderdeel van de lokale praktijk, waarbij in de (door)ontwikkeling van deze teams bij diverse aspecten meer variatie in organisatiemodellen is ontstaan.

Variatie in doelgroepen.

Richtten de sociale wijkteams zich eerst op multiprobleemgezinnen, later kwamen ook andere doelgroepen in beeld. In 2014 fungeert de helft van de wijkteams als toegang tot ondersteuning voor iedereen, de andere helft voor multiprobleemhuishoudens en in een enkel geval alleen voor mensen met lichte problematiek. Sommige steden werken met speciale teams (jeugd-, ouderen- of 'opschaalteams') naast of na het sociaal (wijk)team.

Variatie in doelen - naast individuele ondersteuning het versterken van de buurt.

In de eerste experimenten met de sociale wijkteams wilde men een integrale aanpak mogelijk maken. Met de decentralisaties kwamen hier andere doelen bij, zoals kostenbeheersing, preventie, participatie in de samenleving en op de arbeidsmarkt en meer op eigen kracht en de problemen in het eigen netwerk

oplossen. Die maken dat sommige (wijk)teams niet alleen een rol hebben in het bieden of organiseren van individuele ondersteuning, maar ook in het organiseren van collectieve voorzieningen voor ondersteuning en sterkere buurten.

Variatie in thema's waar het wijkteam steun geeft.

Sociale (wijk)teams verschillen weinig in samenstelling van integrale analyse en aanpak: verslaving, geestelijke gezondheid, eenvoudige medische zorg, persoonlijke verzorging, dagbesteding, opvoedondersteuning, woonbegeleiding/huisvesting, arbeidsbemiddeling, schuldhulpverlening. Ze bieden echter niet op alle gebieden zelf ondersteuning. Soms zien ze het niet als hun taak (zie hieronder), soms omdat expertise mist.

Variatie in de soorten van activiteiten van die wijkteams.

In de eerste experimenten werden huisbezoeken afgelegd om problemen proactief te signaleren en samen met een huishouden een integraal plan op te stellen. In de uitvoering nam het wijkteam de eerstelijns-ondersteuning zo veel mogelijk zelf ter hand, zorgde voor toegang tot specialistische ondersteuning en nam een regierol om de integrale aanpak te bewaken.^[26] In plaats van zelf proactief te signaleren, zijn sociale (wijk)teams nu vaak een laagdrempelige ingang voor mensen met een ondersteuningsbehoefte en/of een meldpunt waar organisaties terecht kunnen met signalen. Het opstellen van een integraal plan is niet altijd (alleen) een taak van het wijkteam, het kan (ook) bij het Wmo-loket zijn belegd. Ook de uitvoering van het plan is niet vanzelfsprekend meer een taak van het wijkteam. In 2014 is 50% van de wijkteams actief in de uitvoering van het plan, de rest heeft een regisserende functie. De regierol van wijkteams is niet vanzelfsprekend. Vooral als teams geen formele regiefunctie hebben, loopt de samenwerking met de tweede lijn stroef.

Er is dus geen universeel sociaal wijkteam-model. De variatie past bij wat decentralisatie beoogt: maatwerk door de gemeente die het dichtst bij de burger staan en weet wat nodig is. Dat vraagt van gemeenten dat zij weten hoe verschillende aspecten van het gekozen organisatie-model onderling samenhangen of op elkaar inwerken. Om tot een lokaal passend model te komen is reflectie nodig; sluiten de keuzes aan op de dagelijkse praktijk van de teams, de lokale context en plaatselijke ambities? En als aanpassingen nodig zijn, welke andere keuzes kunnen worden gemaakt en kan daarbij door kennisuitwisseling van ervaringen in andere steden worden geleerd?

Inrichting en organisatie in het licht van netwerksturing

Sociale (wijk)teams passen in een ontwikkeling, waarin overheden nieuwe sturingsconcepten toepassen. Na de klassieke benadering waarin beleidsontwikkeling centraal staat en de New Public Management benadering waarin de aandacht naar een effectieve en efficiënte beleidsvoering uitgaat, verschuift in het huidige tijdsgewricht de nadruk naar de *Whole-of-Government benadering*. Daarin werkt de overheid grensoverschrijdend samen met andere partners aan een samenhangende aanpak van vraagstukken. Deze focus zorgt voor de toepassing van nieuwe sturingsconcepten, zoals netwerksturing.^[27]

Nu wijzen Provan en Kenis^[28] erop dat doelgerichte netwerken niet vanzelf effectief zijn. Om de kansen van het netwerk te realiseren is besturing nodig, waarvoor drie opties bestaan (tabel 1):

- *shared governance model*, waar netwerksturing een gezamenlijke verantwoordelijkheid van netwerkpartners is;
- *lead organization model*, waar één van de partners het voortouw in netwerksturing neemt;
- *network administrative organization model*, waar voor netwerksturing een aparte administratieve organisatie in het leven is geroepen.

Elk model heeft volgens Provan en Kenis te maken met drie spanningsvelden (1) tussen efficiënte versus inclusieve besluitvorming, (2) tussen externe versus interne legitimiteit en (3) tussen flexibiliteit en stabiliteit. Elk model legt de nadruk anders en kent daardoor zijn eigen typische valkuilen (zie ook tabel 1). [29]

	Shared governance model	Lead organization model	Administrative model
Efficiënte versus inclusieve besluitvorming	Inclusieve besluitvorming, risico van hoge besluitvormingskosten	Efficiënte besluitvorming, risico van doelverschuiving en gebrek aan betrokkenheid	Efficiënte besluitvorming, risico van bureaucratie
Interne versus externe legitimiteit	Interne legitimiteit, risico dat het ontbreekt aan een 'smoel naar buitenwereld'	Nadruk op externe legitimiteit; verwaarlozing van interne drijfveren voor samenwerking als risico	Afwisselend externe en interne legitimiteit
Flexibiliteit versus stabiliteit	Flexibiliteit, risico van onvoldoende legitimiteit	Stabiliteit, risico van onvoldoende aandacht voor verschuiving van belangen	Stabiliteit, risico van onvoldoende aandacht voor verschuiving van belangen

Tabel 1: Spanningsvelden in netwerksturing: de kracht en valkuilen van drie basismodellen.

Ook sociale wijkteams hebben netwerkbesturing nodig en krijgen te maken met deze valkuilen. In de praktijk vraagt dit van teams dat zij in de dagelijkse praktijk – dus op operationeel niveau – weten om te gaan met de spanningsvelden. We herkennen in de spanningsvelden vormgevingsvraagstukken die momenteel in debat zijn. We bespreken deze hieronder in relatie tot keuzes in de organisatorische vormgeving die kunnen helpen om met deze tegengestelde logica's om te gaan.

Generalistische werkwijze

Dilemma: Omgaan met de spanning tussen efficiënte en inclusieve besluitvorming

Sociale wijkteams ambiëren een integrale aanpak, waarbij een generalist of generalist-met-specialisme met een gezin bepaalt wat er speelt en welke ondersteuning nodig is. Deze werkwijze maakt het mogelijk beslissingen over de inhoud van de aanpak efficiënt te nemen. Dat heeft als mogelijke keerzijde dat zij die geen aandeel hebben in de beslissing zich minder betrokken voelen bij de uitvoering ervan. Als de generalistisch werkende professionals de ondersteuning zelf bieden, is dit risico beperkt. Degene die beslist, is ook degene die het plan zoveel mogelijk uitvoert. Het risico van te weinig betrokkenheid doet zich alleen voor bij andere hulpverleners die voor de ondersteuning worden ingeschakeld. Denk aan de situatie dat 'werk en inkomen' niet aangehaakt is, terwijl de generalist besluit dat ondersteuning op dat vlak nodig is. In de uitvoering kan dat leiden tot onvoldoende betrokkenheid. Een 'flexibele schil' van samenwerkingspartners met vaste contactpersonen voor het wijkteam kan tegenwicht bieden. Ook de mogelijkheid om 'op te schalen' als medewerking uitblijft, kan helpen.

De generalistische werkwijze kent als tweede risico doelverschuiving. Een integrale, op de situatie toegesneden aanpak blijft uit, omdat de professional alleen het eigen domein van expertise en/of het aanbod van de eigen moederorganisatie betreft. Dit risico neemt af, naarmate de professional zich meer tot generalist ontwikkelt. Dat kost tijd en energie en komt alleen van de grond bij voldoende afstand tot de moederorganisatie, een passende caseload en gelegenheid om elkaar te consulteren, voeden en coachen. Een alternatief om dit risico te verminderen, is om de besluitvorming en uitvoering te scheiden, maar dat vergroot het genoemde risico op verminderde betrokkenheid in de uitvoering. Een stevige regiefunctie kan dan helpen om te voorkomen dat een écht integrale aanpak uitblijft.

Selectie van de professionals

Dilemma: Omgaan met de spanning tussen externe en interne legitimiteit

Een sociaal (wijk)team kan niet of nauwelijks de gewenste vernieuwing brengen, als de werkwijze van dit team externe legitimering ontbeert.. Dat doet zich voor als moederorganisaties halfhartig meewerken, knellende randvoorwaarden stellen aan de inzet van medewerkers en vanuit hun eigen visie blijven aansturen. Dat brengt medewerkers in het team in een spagaat. Zij willen loyaal zijn aan de nieuwe werkwijze én moeten op de oude manier blijven werken. De externe legitimiteit komt ook onder druk als bewoners, professionals en instellingen de meerwaarde van het wijkteam niet inzien. Dat uit zich op tal van manieren: huisartsen die naar specialisten in plaats van het wijkteam verwijzen, wijkagenten en scholen die gesignaleerde problemen niet bij het wijkteam melden of bewoners die niet open staan voor hulp van wijkteams. Een zorgvuldige introductie van de wijkteams en regelmatig contact met andere organisaties zijn essentieel voor externe legitimiteit.

Voor interne legitimiteit dienen teams te bestaan uit intrinsiek gemotiveerde professionals. Anders brengen wijkteams evenmin vernieuwing. Dit risico bestaat vooral bij 'nieuw voor oud' constructies, waar organisaties personeel dat deze taken voorheen uitvoerde in wijkteams onderbrengen. Een selectie op professionals die de nieuwe werkwijze kunnen en willen toepassen lijkt essentieel. Interne legitimiteit is ook gebaat bij een stabiel team. Wisselingen of uitbreiding stellen de werkwijze opnieuw ter discussie. Het risico hierop is lager als teams op een handreiking kunnen terugvallen. Die moet dan wel bottom-up ontwikkeld zijn. Zo herkent het team zich in de leidraad voor socialisering van nieuwkomers.

Breedte van de professionele kennisbasis van het team

Dilemma: Omgaan met de spanning tussen flexibiliteit en stabiliteit

Bij een integrale aanpak is een hoge mate van flexibiliteit nodig, omdat de aanpak moet meebewegen met hoe een probleemsituatie zich ontwikkelt. Vaak is door de tijd heen verschillende expertise nodig. Gewoonlijk bemoeilijkt dat langdurige afstemming en samenwerking tussen een vaste groep professionals, terwijl juist deze stabiliteit ertoe bijdraagt dat problemen integraal en in samenhang worden gezien en aangepakt. Om dit te ondervangen wordt vaak voor een overlegstructuur gekozen, maar dit heeft dikwijls als nadeel dat degenen die zitting hebben in het netwerk en de casus bespreken niet noodzakelijk ook de uitvoerende professionals zijn die bij de ondersteuning van een huishouden betrokken zijn.^[30] Sociale wijkteams lopen in dit opzicht minder risico, omdat de integrale aanpak komt door professionals die in de huishoudens generalist zijn en elkaar binnen het team voeden en coachen op basis van ieders eigen expertise. Op deze manier kan stabiliteit in de samenwerking worden gepaard aan flexibiliteit in de probleemaanpak.

Tot slot

Gemeenten zetten de eerste stappen naar nieuwe organisaties en werkwijzen. Een terugblik leert waarom gemeenten hun kaarten op sociale (wijk)teams zetten. We zien hoe variatie is ontstaan in de vormgeving van teams. Die hangt samen met verschillen in doelen, doelgroepen en takenpakket en met de manier waarop de teams zijn ingebed. Voor het welslagen van de vernieuwing doen gemeenten er goed aan hun

keuzes te spiegelen aan de praktijk van wijkteams en daarbij ook oog te hebben voor de typische valkuilen van het eigen sturingsmodel. Daarin steeds opnieuw balans zoeken, maakt besturen tot een doorgaand leerproces.

Informele ondersteuning

Lydia Sterrenberg



‘Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.’

Troonrede 2013

Sinds de troonrede van 2013 weet iedereen het. De verzorgingsstaat staat onder druk en onder de noemers actief burgerschap, burgerparticipatie, eigen kracht en samenredzaamheid, wordt inzet van burgers verwacht. Hier wordt dit appel van de overheid verkend. Om te beginnen staan we stil bij aard en inhoud van de idee van actief burgerschap. Daarna bespreken we actief burgerschap in het sociale domein als informele ondersteuning door vrijwilligers en mantelzorgers. Vragen komen aan bod als: Hoeveel informele ondersteuning wordt eigenlijk gegeven in Nederland? Wie zijn vrijwilligers? Hoeveel hulp leveren ze en wat zijn hun motieven? Wat weten we over mantelzorgers? En wat weten we over mogelijkheden van en belangrijke condities voor informele ondersteuning? ^[31] Burgerparticipatie vereist meer samenwerking tussen professionals en vrijwilligers. We vatten de inzichten hierover samen. We sluiten af met een reflectie.

We baseren ons voor een belangrijk deel op KKS onderzoek van de Universiteit van Amsterdam, onder leiding van Jan Willem Duyvendak en Evelien Tonkens. Daarnaast is dankbaar gebruik gemaakt van rapporten van het Sociaal en Cultureel Planbureau, waaronder de evaluatie van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2010-2012. ^[32]

Actief burgerschap en burgerparticipatie

In het sociale domein is sprake van een nieuwe beleidsopvatting, met kernwoorden als actief burgerschap, burgerparticipatie, eigen kracht, eigen verantwoordelijkheid, zelfregie, samenredzaamheid. Kernboodschap is dat meer burgers meer zelf kunnen en moeten doen. Deze opvatting komt niet 'uit de lucht vallen'. Al eind jaren zeventig van de vorige eeuw werd in politieke en beleidskringen, maar ook bijvoorbeeld door socioloog Jacques van Doorn en filosoof Hans Achterhuis, gesteld dat burgers zwak, passief en 'calculerend' waren geworden.^[33] Verzorgde burgers zouden de verzorgingsstaat overvragen. De inzichten vertaalden zich destijds niet in een aanpak waarin een andere rol en verantwoordelijkheid aan burgers werd toegekend. De oplossing werd vooral in meer marktwerking gezocht.

Nu komen de burgers opnieuw in beeld. In de definitie van de oplossingsrichting nemen de verantwoordelijkheid en mogelijkheden van burgers een prominente plek in. Daarbij wordt gerefereerd aan meer algemene veranderingen in de samenleving.

Bij de opkomst van deze nieuwe beleidsopvatting speelt ook het Engelse gedachtegoed over een 'Big Society' mee. Kern daarvan is dat de samenleving een hoogwaardige bron van innovatie en vitaliteit is die onvoldoende benut wordt doordat de staat teveel naar zich toetrekt.^[34] Dit gedachtegoed sluit aan op de Nederlandse traditie van maatschappelijk initiatief en paste bij de emancipatie van burgers, de ontwikkeling naar een netwerksamenleving, toename van aantallen hoger opgeleiden en de opkomst van internet en *sociale media*. Die veranderingen maken burgerinitiatief en -participatie makkelijker en veranderen de verhouding overheid-burger. Zie de Doe-democratie uit 2013.^[35]

Een nieuw sociaal contract

Het idee van actief burgerschap introduceert een 'sociaal contract' tussen overheid en samenleving.^[36] Het gaat om wezenlijk andere verhoudingen tussen overheid en *civil society*, in termen van initiatief, rekenschap en zeggenschap.^[37] Ze beïnvloeden ook de relatie tussen professionals en burgers/cliënten.

In 'De affectieve Burger' wordt gewezen op de 'verborgen' publieke moraal van dit nieuwe sociale contract van actief burgerschap en burgerparticipatie; een moraal die de auteurs duiden als 'affectief' burgerschap. Want anders dan in het verleden, richt deze zich op het 'intieme' en lokale in plaats van het afstandelijke nationale niveau. Daarbij heeft deze betrekking op 'de affectieve relaties tussen burgers onderling'.^[38] Dat vergt enige uitleg. Ook eerder was sprake van een publieke moraal. In ieder geval waren er emancipatiedoelen. De praktijk van de verzorgingsstaat was vooral dat burgers door collectieve maatregelen verbonden met de verzorgingsstaat - zoals ouderdomspensioen en ziektekostenverzekering - van onderlinge zorg waren bevrijd. De nieuwe opvatting doet een moreel appèl op burgers om voor elkaar te zorgen.

Inzet van vrijwilligers en mantelzorgers

De omvang van vrijwilligerswerk in Nederland

De schattingen van vrijwilligersinzet in Nederland lopen door verschillende definities en afbakeningen uiteen. Percentages tussen de 40 en 50 circuleren. Recente cijfers van het CBS stellen dat 49% van de Nederlanders ouder dan 15 jaar de afgelopen 12 maanden wel eens vrijwilligerswerk gedaan heeft.^[39] Daarmee staat Nederland internationaal aan de top.

Uit onderzoek, met de vraag aan Nederlanders van 18 jaar en ouder 'verricht u vrijwilligerswerk, dat wil zeggen onbetaald werk van of georganiseerd door een instelling of vereniging', blijkt dat het aandeel van de volwassenen dat actief is, (licht) is gestegen. In 2006 ging het nog om 25%, met een gemiddelde tijdsinzet per week van 1,5 uur. In 2012/2013 was dat 28% en 1,6 uur. Ook wordt meer informele ondersteuning - ondersteuning door mantelzorgers en vrijwilligers in georganiseerd verband - gegeven. In 2006 door 19%

van de bevolking van 18 jaar en ouder, met een gemiddelde inzet van 1,3 uur; in 2012/2013 ging het om 24% en 1,4 uur.

In 2008 zijn er volgens het SCP 3,5 miljoen volwassen mantelzorgers; daarvan biedt een derde meer dan drie maanden en meer dan acht uur per week ondersteuning. De groep mensen die lange en/of intensieve ondersteuning biedt stijgt^[40]. Vooral mensen boven de 35 jaar en fitte ouderen boven de 65 zijn actieve informele ondersteuners. Meer vrouwen dan mannen geven informele ondersteuning; van de mantelzorgers is zes op de tien vrouw.

Motivatie

Veel voorkomende motieven om vrijwilligerswerk te doen zijn:

- graag iets voor een ander doen;
- zich maatschappelijk betrokken voelen;
- een zinvolle (vrije)tijdsbesteding;
- andere mensen willen ontmoeten;
- zich persoonlijk willen ontwikkelen;
- eigen kennis en kunde inzetten;
- werkervaring opdoen.

Ook KKS onderzoek toespitst op de motivatie van vrijwilligers actief in zorg en welzijn, geeft zicht op motieven. Twee hoofdmotieven springen eruit. Het ene is 'iets willen doen om de wereld te verbeteren', zoals bestrijding van isolement, van discriminatie, of het bevorderen van onderling contact en begrip. Mensen met dit motief zijn actief in buurtcomités, buurthuizen en speeltuinen. Het tweede hoofdmotief is 'het eigen leven verbeteren'. Hierbij gaat het om een financiële beloning of werkervaring, of om dagbesteding of gezelschap. Meestal bleek een combinatie van de grondmotieven te spelen^[41].

Wat is de potentie?

Met de decentralisaties en de bezuinigingen groeit de behoefte aan informele ondersteuning. De criteria voor de toegang tot verzorgingstehuizen en verpleegthuizen zijn aangescherpt en er is geen compensatiebeginsel meer, zoals in de oude Wmo. Pas als eigen mogelijkheden van aanvragers en hun omgeving onvoldoende zijn, en de eigen financiële mogelijkheden ontoereikend, komt de gemeente over de brug met voorzieningen en (professionele) ondersteuning. Er wordt meer van burgers gevraagd.

De vraag is hoeveel informele ondersteuning kan worden gemobiliseerd. Om daarop zicht te krijgen deed het SCP de evaluatie van de Wmo. Afgaand op wat burgers daarover zelf zeggen ontstaan optimistische inschattingen. Driekwart van de bevolking geeft aan dat ze, indien nodig, een bekende hulp bieden. Meer dan de helft van de bevolking zegt beslist wel eens af en toe boodschappen te willen doen voor een ander. Ruim een kwart wil wel eens schoonmaken.^[42]

Maar wat mensen zeggen en doen is niet altijd hetzelfde, en de praktijk van het geven en ontvangen van informele ondersteuning is complex en subtiel. Er zijn dan ook kanttekeningen bij en aanvullingen op dit beeld te maken. Hieronder zetten we de belangrijkste op een rij, puttend uit SCP onderzoek en het KKS onderzoek 'Kunnen we dat aan vrijwilligers overlaten':

1. *Informele ondersteuning wordt door specifieke groepen mensen geleverd, en veelal door mensen die zich 'altijd al' inzetten.* De leeftijdscategorie van 35-64 biedt gemiddeld meer dan anderen informele ondersteuning. Ook veel net gepensioneerden nemen zorgtaken op zich voor familieleden - partners, ouders, burens, kleinkinderen^[43]. Of er bij deze groepen nog extra's te halen vallen aan informele ondersteuning is te betwifelen. Mensen die burenhulp aanbieden willen wel wat meer hulp bieden, maar

binnen bepaalde grenzen. En nu al is sprake van overbelasting van mantelzorgers. Zo gaven ongeveer 450.000 mantelzorgers van de 3,5 miljoen in 2008 aan zich ernstig overbelast te voelen.

Daarnaast is er sprake van spanning met deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt. Dit doet Evelien Tonkens en Jan Willem Duyvendak verzuchten dat het er op lijkt 'of de overheid met de nieuwe beleidsfilosofie de klok wil terugzetten en de sociale verhoudingen van het pre-Klompé tijdperk weer wil herintroduceren'.

Deze gegevens vormen een waarschuwing voor de verwachtingen over inzet van vrijwilligers. De uitdaging lijkt om juist onbenut potentieel te werven, mensen die nog geen vrijwilligersactiviteiten doen, en ook mensen die niet geneigd zijn dat soort activiteiten op zich te nemen.

2. *Er lijkt nog geen sprake van een ontwikkeling op grote schaal, van kleinschalige buurtinitiatieven voor informele ondersteuning.* In publicaties over burgerparticipatie^[44] worden allerlei kleinschalige (buurt)initiatieven gesignaleerd, ook in de zorg of ondersteuning. Dat kan een alternatief zijn voor informele steun vanuit het eigen netwerk en kan misschien nieuwe groepen vrijwilligers aanboren. Het SCP heeft geprobeerd hierop zicht te krijgen en trekt de voorzichtige conclusie dat er (nog) maar beperkt sprake is van nieuwe initiatieven.^[45] Hoewel het aantal volgens het SCP groeit, was het ten tijde van het onderzoek beperkt. Of het om nieuwe categorieën vrijwilligers gaat die niet eerder vrijwilligerswerk deden, is onduidelijk.

3. *Informele ondersteuning/zorg is er in soorten en maten en niet voor elke soort en maat zijn vrijwilligers enthousiast.* Mensen zijn best bereid wel eens voor iemand boodschappen te doen, de vuilnisbak aan de weg te zetten, te helpen met administratie, eens langs te gaan voor gezelschap, mee naar de dokter of een hondje uit te laten. Maar dat is iets anders dan iemand helpen met de persoonlijke zorg, zoals opstaan, aankleden en wassen, in het bijzonder als het niet directe familie is. Maar weinig mensen zitten erop te wachten als vrijwilliger 'de billen van de buurman te wassen', zoals Evelien Tonkens dat provocerend stelde^[46].

Het is onzeker in hoeverre vrijwilligers langduriger ondersteuning willen bieden. Volgens het SCP is er een groep nieuwe vrijwilligers die zich niet voor langere tijd wil binden^[47]. En economisch adviesbureau LPB stelt dat inschattingen van een vermindering van de inzet van professionals met 60% door het activeren van netwerken te optimistisch zijn, zeker bij langduriger ondersteuning. De ervaringen met inzet van het eigen netwerken volgend op Eigen Kracht conferenties, is dat men bij langere duur mag rekenen op een vermindering van professionele inzet met 10%.^[48]

4. *Er is voldoende match nodig tussen vrijwilliger en degene die informele ondersteuning zoekt.* De veronderstelling is vaak dat sterke mensen de zwakken in de samenleving (behoren te) ondersteunen. In de praktijk blijkt dit niet altijd het geval. Zo blijkt dat mensen met psychische problemen mensen met verwante psychische en sociale klachten helpen: soort zoekt ook hier soort. Mensen moeten met elkaar overweg kunnen, anders werkt het niet. 'Lastige' mensen, misschien de meest kwetsbaren, krijgen mogelijk minder hulp, want vrijwilligers willen niet altijd met zulk soort mensen werken.^[49]

De waarschuwing van Kim Putters, directeur van het SCP, dat gemeenten zich niet rijk moeten rekenen is hierop gebaseerd. Tegelijkertijd zijn de nuanceringen en aanvullingen een uitdaging en uitgangspunt voor innovatie rond informele ondersteuning. Zo kan lotgenotensteun kansen bieden, speelt een initiatief als BUUV^[50] in op het inzicht dat mensen niet altijd beschikbaar willen zijn, en sluit WIJ Breda bewust aan op competenties en motivaties van vrijwilligers. Ook de volgende punten zijn aandachtspunten en uitdagingen.

5. *Niet iedereen die informele ondersteuning kan gebruiken, vraagt erom.* Mensen die langdurige zorg nodig hebben blijken lang niet altijd hun netwerkcontacten en familieleden om hulp te vragen. ^[51]

Afhankelijkheid van familieleden, burens of anderen botst met hun streven naar autonomie en zelfredzaamheid, naast gevoelens van schaamte en falen ^[52]. Dan kiest men ervoor met minder ondersteuning genoeg te nemen, ook als dat negatieve gevolgen heeft voor kwaliteit van leven of participatiemogelijkheden. Ook onzekerheid over de veiligheid als men informele ondersteuning van vrijwilligers zou vragen, en twijfel aan de continuïteit van ondersteuning vormen belemmeren de zorgvraag ^[53].

6. *Informele ondersteuning brengt nieuwe relationele spelregels.* Wanneer ondersteuning verschuift van professionele naar informele netwerken verandert de ondersteuningsrelatie. Bij zorg door vrijwilligers of familie is geen sprake van rechten maar van gunsten. Afhankelijkheid krijgt een andere 'kleur' en machtsverschillen, wederkerigheid en (verschuldigde) dankbaarheid worden belangrijk. Voor sommigen is dat reden informele zorg lang af te houden. ^[54]

Een apart punt is de continuïteit van georganiseerde collectieve vrijwilligersdiensten als buurtcentrales of boodschappenhulp. Dat lijkt niet echt een issue, want net als bij professionele organisaties kan een vrijwilligersorganisatie zorgen voor continuïteit, door andere vrijwilligers in te zetten. De continuïteit in wie komt helpen is voor ontvangers soms wel belangrijk. ^[55]

De samenwerking van professionals en vrijwilligers

Professionals moeten meer met vrijwilligers samenwerken. Sommige professionele organisaties proberen dat te realiseren zonder ingrijpende veranderingen in de organisatie. Andere werken toe naar een andere organisatie. Een voorbeeld is welzijnsorganisatie WIJ in Breda, die zich van een organisatie van louter betaalde krachten naar een netwerkorganisatie met vrijwilligers, mantelzorgers en klanten ontwikkelt en die alleen indien nodig en gewenst betaalde krachten inzet.

Hoe dan ook, de vraag hoe en onder welke condities inzet van vrijwilligers werkt, is voor iedere organisatie die gaat samenwerken met vrijwilligers van belang. De UvA onderzoekt samenwerking in verpleeghuizen, dagbesteding en speeltuinen. ^[56] Ze vonden drie modellen van samenwerking.

Model 1. Volledige verantwoordelijkheid van vrijwilligers. Vrijwilligers nemen de plaats in van professionals of zetten zelf iets op en dragen de verantwoordelijkheid. Professionals begeleiden de vrijwilligers alleen nog op afstand. Dit model past volgens onderzoekers bij het beheer van bibliotheken of zwembaden door wijkbewoners.

Dit model vergt een grote pool van vrijwilligers die zelfstandigheid op prijs stellen en kunnen hanteren. Het model geeft de vrijwilligers voldoening. Ze verzetten vaak veel werk voor 'hun' plek. Het model kent anderzijds risico's van conflicten tussen betrokken vrijwilligers. Ook kan er uitsluiting van vrijwilligers ontstaan - mensen die niet tot de 'eigen kring' horen. Tot slot kent dit model ook problemen van continuïteit, als vrijwilligers stoppen.

Model 2. Gedeelde verantwoordelijkheid tussen professionals en vrijwilligers. Deze vorm zien de onderzoekers bij de dagbesteding. Het biedt ruimte aan zowel mensen die zelfstandig werken en dat kunnen, als mensen die meer begeleiding willen of nodig hebben. Professionals zijn dichtbij om te helpen. Ze geven vaak ruimte aan innovatieve ideeën van vrijwilligers, en helpen die te realiseren. De keerzijde is dat onduidelijkheid kan ontstaan over wie waarvoor verantwoordelijk is. Vrijwilligers haken dan af. Omdat er niet altijd een bemiddelaar is kunnen er ook conflicten ontstaan en mechanismen van uitsluiting optreden.

Voor professionals is dit model lastig. Het vraagt een terughoudende rol, meer faciliterend, coachend en dienstbaar. Professionals zijn in de nieuwe rol minder zichtbaar. Dat verhoudt zich slecht tot het afrekenen op meetbare output. Verder vraagt begeleiding tijd; met minder professionals door bezuinigingen kan dat een probleem zijn.

Model 3. Blijvende, volledige professionele verantwoordelijkheid. In de zorg blijft volgens de onderzoekers de professionele verantwoordelijkheid bestaan – onder andere vanwege formele eisen en richtlijnen. Vrijwilligers verrichten binnen door zorgprofessionals opgestelde en beheerde kaders omschreven taken – die aanvullend zijn op die van professionals, zoals koffie en thee zetten, wandelen met klanten. Sommige vrijwilligers voelen zich bij zulke kaders op hun gemak; het werk past minder bij zelfstandige vrijwilligers. Als complexere taken worden overgedragen zoeken professionele organisatie vrijwilligers die meer aankunnen, wil de organisatie meer garanties, en worden afspraken ook meer geformaliseerd. In het model is continuïteit van kerntaken gewaarborgd – mits er wel voldoende professionals zijn.

Tot slot

Gemeenten doen hun best de zorg op peil te houden, zeker voor de kwetsbaren. Ze doen dat binnen een kader van forse bezuinigingen. Een beroep op eigen kracht en informele steun moet helpen voldoende te doen tegen lagere kosten. Of het beroep op informele steun werkt en wat het oplevert, hangt af van de manier waarop vrijwilligers 'gemobiliseerd' en ondersteund worden. Verhoeven en Tonkens wijzen erop dat de wijze waarop de nationale overheid burgers in eerste instantie aansprak, weinig motiverend was. Zo voelen mensen zich niet uitgenodigd en 'haken ze eerder af'.

Patronen doorbreken in het Amsterdamse jeugddomein

Tamara Metze, Douwe van den Berg



‘De komende jaren [moet] in Amsterdam zelf ongelooflijk veel veranderen. Op drie voorwaarden: het kind staat centraal, we accepteren de bestaande praktijk niet meer, en we ontwikkelen de durf om gestold wantrouwen af te schaffen.’

Lodewijk Asscher (2010) ^[57]

In juli 2007 besloot Lodewijk Asscher, toen wethouder in Amsterdam, een onderzoek in te stellen naar de mazen in het ‘systeem’ van de jeugdzorg. Dit naar aanleiding van aangrijpende incidenten waarbij veel hulpverleners betrokken waren. Het onderzoek, ‘Operatie Frankenstein’ genoemd maar met de officiële naam ‘Systeem in Beeld’ (SIB), vormde het begin van een verandertraject van de gemeente Amsterdam en onderwijs, welzijns- en zorginstellingen om de jeugdzorg meer op het kind te richten, minder bureaucratisch te maken en meer ruimte te geven aan het vakmanschap van de professionals. In meer abstracte en Habermasiaanse termen, ging het erom de ‘systeemwereld’ van de zorg beter te laten aansluiten bij de ‘leefwereld’ van de kinderen, gezinnen en hulpverleners (zie Habermas, 1968 ^[58]).

In dit hoofdstuk bespreken we hoe Amsterdam deze vernieuwingsopgave in de geest van ‘wraparound care’ definieerde en oppakte ^[59]. Centraal in deze bijdrage staat de rol van twee reflectieve teams om patronen tijdens die transitie te doorbreken. Het gaat om het zogenoemde Patronenteam en de opvolger het Hefbomenteam die tussen 2008 en 2014 actief waren. In deze teams, met deels dezelfde mensen, zaten betrokken (midden)managers uit betrokken instellingen en de gemeente, die spin in het web maar ook de

luis in de pels waren in dit verandertraject. Vanaf 2012 is dat traject in het licht komen te staan van de decentralisaties van de jeugdzorg naar de gemeente (zie ook kader 1)^[60]. Daarbij zijn het gedachtegoed en de werkwijze van SIB toegepast. We concluderen dat voortgaande reflectie-in-actie nodig blijft.

Kader 1 Voorbereidingen op de decentralisatie

Met de Koersnota en Bestuursvisie voor de transitie in het jeugddomein van 2012, gaf Amsterdam richting aan haar veranderstrategie voor de decentralisatie. De lessen uit Systeem in Beeld zijn in de aanloop naar de decentralisatie van de jeugdzorg zoveel mogelijk toegepast. De uitgangspunten zijn: 'een kind, een werker, een plan' ruimte voor eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht; snelle en effectieve hulp in de eigen omgeving en het klein houden van kleine problemen. Belangrijk in de aanloop naar de decentralisatie waren onder andere de proeftuinen waarin zorginstellingen en gemeente experimenteerden met nieuwe manieren van het aanbieden van zorg. Er werd niet met een blauwdruk van bovenaf gewerkt, maar zoveel mogelijk geleerd van bestaande en experimentele praktijken.

De Amsterdamse zorgproeftuinen werden later verder ingevuld en benoemd als 'vier nieuwe zorgvormen' waarin de indeling in zorglijnen verlaten werd en de zorg 'ontschot'. De zorgvormen zijn: (1) het 'Digitaal platform' waar voorlichting, advies, en hulp geboden wordt via internet aan ouders, kinderen en jongeren die tegen kleine problemen aanlopen. (2) De ouder- en kindteams en Samen DOEN-teams (inmiddels de sociale wijkteams). (3) Het zogenoemde 'flexibel aanbod in de wijk' van meer gespecialiseerde ondersteuning. Tot slot (4) de gespecialiseerde voorzieningen die regionaal of landelijk georganiseerd zijn, zoals de jeugdbescherming en reclassering, expertise en behandelcentra, de crisisdienst en de residentiële opvang.^[61]

Ook organisaties zoals Altra, Spirit en Bureau Jeugdzorg vernieuwden zich in de afgelopen jaren. Om het primaire zorgproces meer centraal te stellen, ontwikkelden zij zich in de richting van het buurtzorgorganisatiemodel waarin met zelfsturende teams gewerkt wordt.

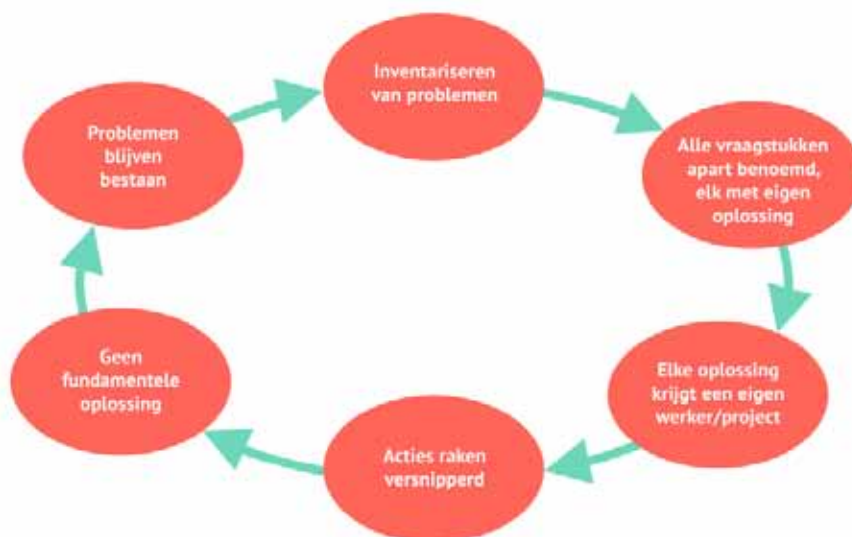
Voor de samenwerking tussen instellingen en gemeente, vooral in de tweeëntwintig sociale wijkteams, is inmiddels een nieuwe organisatievorm ingericht: een Joint Venture met daarin gezamenlijk opdrachtgeverschap. In de Joint Venture nemen gemeente en zo'n vijftientwintig instellingen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor het slagen van de samenwerking^[62]. Ook worden andere manieren van verantwoording afleggen georganiseerd, zoals via de vanaf 1 januari 2015 wettelijk verplichte *outcome*-indicatoren, met waarderende en meervoudige evaluaties van het zorgaanbod, met aandacht voor de verhalen achter de cijfers, en met de invoering van een prestatiedialoog^[63].

Druk voor verandering toegenomen

De dood van 'Peuter Savanna' in 2004 en de vondst van het 'Maasmeisje' in 2006 brachten veel beroering in de Nederlandse samenleving en jeugdzorg. Ook Amsterdam had haar eigen schrijnende geval. In 2007 werd in Amsterdam-West een tienjarig jongetje door zijn vader doodgestoken. Naar aanleiding daarvan greep de burgemeester in bij dit gezin dat al sinds 1998 in de problemen zat.^[64] Deze gebeurtenissen waren aanleiding voor discussie over de vraag hoe het kon dat de hulpverlening had gefaald. In al deze gevallen was de analyse dat dit kwam door gebrek aan communicatie en samenwerking tussen organisaties en een wirwar van financiële stromen.

Terwijl op nationaal niveau minister Rouvoet het dossier van tekortschietende jeugdhulpverlening aanpakte, was het in Amsterdam wethouder Lodewijk Asscher die de handschoen oppakte. Om te voorkomen dat de gemeente in een oude reflex zou schieten, door meteen met nieuwe zogenaamde oplossingen te komen, wilde Asscher eerst en vooral weten 'wat we doen, waarom en waartoe, met welke

resultaten, waar knelpunten, witte vlekken en dubbelingen zitten; en of het goedkoper, beter of anders kan' (Asscher 2010, p. 5)^[65]. Dat werd 'operatie Frankenstein' of Systeem in Beeld (SIB), zoals het formeel heette. Een belangrijk onderdeel van SIB was dat hulpverleners uit verschillende organisaties in kaart brachten welke hulp er geboden was aan probleemgezinnen. Zij gebruikten per gezin een behangrol waarop de hulpverleningsgeschiedenis werd weergegeven en bespraken welke patronen een rol speelden en hoe die te doorbreken of versterken. Op basis van deze ervaringen reflecteerde het Patronenteam op het hele jeugddomein. Samen met de hulpverleners in de uitvoering concludeerde dit team dat - zeker bij ingewikkelder problematiek - veel hulp werd geleverd maar dat die te weinig effectief was door versnippering, door te strikte protocollen, beschikkingen, en sturing op output (zie ook figuur 1); alle perverse patronen die moesten worden doorbroken.



Figuur 1: Klassiek patroon versnippering; Douwe van den Berg februari 2014

Systeem in Beeld was een ijkpunt voor de verdere samenwerking tussen gemeente en instellingen. Uitvoeringsorganisaties waren al met een soortgelijke *wraparound care* benadering aan het werk, destijds nog een revolutionair perspectief. Gemeente en organisaties besloten nu om samen op te trekken en om waar nodig institutionele systeemveranderingen door te voeren om te zorgen dat niet het hulpverlenersaanbod, maar het kind centraal zou komen te staan (zie kader 2). Daarbij liepen zij gezamenlijk en individueel aan tegen eerder gesignaleerde patronen. Ook kwamen ze een aantal dilemma's tegen.

Kader 2 Wrap around care

Wrap around care gaat uit van de eigen kracht van de zorgbehoevende. Zij staan centraal en zijn experts op het gebied van hun eigen leven. Daaromheen wordt de zorg georganiseerd. Daarbij worden problemen ook in een context geplaatst. *Wrap around care* staat tegenover het lineaire zorgmodel dat gebruikelijk was (en nog vaak is) waarbij kinderen of gezinnen met een probleem bij een expert binnen komen, daar gescreend worden, verwezen, een diagnose krijgen, behandeld worden en weer zonder zorg kunnen. Zie ook de onderstaande tabel waarin de verschillen in inrichting tussen de reguliere expert en *wraparound care* worden samengevat. ^[66]

Expert-care	Wrap around care
Experts in verschillende organisaties Expert of vakgebied	Eén hulpverlener/coördinator; Expert van het 'gewone leven'
Signaleren en screenen	Eén gezin: één plan met concrete doelen, Specialisten dienstbaar en oproepbaar, Verblijf in instelling/pleegzorg is een voor korte tijd optionele functie, Ad hoc netwerk
Verwijzen	
Diagnosticeren	
Behandelen	
Reïntegratie en nazorg	

Tabel 1: Van expert care naar wrap around care (Hermans et al 2012, zie voetnoot 9)

Patronen en hefbomen bij een organisatieverandering en domeintransitie

'Hoe praten we over de inhoud en niet over belangen?'

(Interview lid patronenteam, 2012)

Het Patronenteam bood aanvankelijk reflectie op het onderzoek in SIB maar bleef daarna bestaan. Zij reageerden gevraagd en ongevraagd op de ingezette transitie naar zorg 'om het kind', de vlag waaronder later ook de decentralisatie van de jeugdzorg in Amsterdam ging varen. Zo waarschuwde het Patronenteam wethouder Asscher in 2009 bijvoorbeeld, voor het terugvallen in het patroon van aanbodgericht denken en het daarbij behorende versnipperen in projecten en programma's. Ook later bij de decentralisatie waarschuwden zij voor onproductieve werkwijzen zoals een te sterke sturing op kwantiteit van het

zorgaanbod. De leden van het Patronenteam gingen bovendien in de eigen organisatie aan de slag. Een voorbeeld hiervan was de dominante werkwijze waarin de intake van een kind of gezin op een deelprobleem gebeurde en niet in de context van het gezin werd geplaatst. Een aantal instellingen veranderde de werkbegeleiding van hulpverleners om uit dit patroon te komen. Daarnaast verzorgden leden van zowel Patronen- en later het Hefbomenteam presentaties voor ambtenaren van de stadsdelen, voor stadsdeelvoorzitters, bestuurders jeugd, en voor het programmateam Om het Kind. Op die manier probeerden zij de professionals en bestuurders zo veel mogelijk te betrekken in de reflectie op het verandertraject.

Gaandeweg kwam het Patronenteam erachter dat bepaalde patronen hardnekkig waren. Vooral patronen in de structuren van verantwoording bleken weerbarstig. Dit, en ook de decentralisatie op het jeugddomein, waren voor het team aanleiding om samen met een aantal ambtenaren en stadsdeelbestuurders verder te onderzoeken hoe patronen elkaar versterkten. Ook wilden zij weten of er manieren waren om die meer weerbarstige patronen te doorbreken. Zo werd het Hefbomenteam geboren, dat een 'systemische' cirkel van onmacht schetste waarin gezinnen, hulpverleners, managers, maar ook politiek en bestuur elkaar gevangen houden (zie figuur 2). De grote vraag was vervolgens hoe deze cirkel van onmacht te doorbreken. Vertrekkend vanuit het uitgangspunt van de eigen kracht van kinderen en gezinnen, concludeerden zij in een aantal sessies samen met hulpverleners dat hulpverleners dichterbij het gezin zouden moeten zijn om vertrouwen op te kunnen bouwen. Daarvoor moest meer ruimte worden gegund. Deze 'hefboom' van nabijheid zou ook van managers en bestuurders vragen om meer betrokken te zijn bij wat er op de werkvloer gebeurt.



Figuur 2: Cirkel van onmacht

Vanuit drie perspectieven – die van het kind of gezin, de professional en het management – benoemde het Hefbomenteam vier hefboomen voor de verdere verandering. Waarbij bij iedere hefboom een aantal concrete handelingsperspectieven gaf:

- **Organiseer nabijheid en vertrouwen voor gezin / kind / huishouden**
 - gezin kiest hulpverlener
 - analyse van de krachten en problemen van het gezin samen met de hulpverlener: dus niet geïsoleerd per hulpverlener of per individu in het gezin
 - zorg voor balans in taken en vaardigheden (voorkom overbelasting van gezin door hulpverlening)
 - waar nodig soms langdurige inzet, op licht niveau
- **Organiseer nabijheid van de professionals**
 - maximaal 2 professionals in een gezin
 - regie op hulpverlening door de ouders, met hulp van de meest geschikte persoon (niet vast beleggen bij organisatie)
 - netwerkstructuur van hulpverleners, waar nodig
- **Financiering op outcome i.p.v. output**
 - maak de verantwoording betekenisvol voor ouders en kinderen
 - eis: werk met ‘evidence based assessment’
 - beloon brede blik en samenwerking van professionals
- **Contact management met de werkvloer**
 - organiseer feedback vanuit de werkvloer naar beleid en bestuur
 - organiseer blijvend leren en veranderen, op basis van feedback uit de werkpraktijk en van ouders en kinderen

Deze vier hefboomen verruilden een dominant beheersingsdiscours voor een betrokkenheidsdiscours. In dat nieuwe discours stelde het Hefbomenteam voor om kwaliteit niet langer te definiëren en beoordelen in termen van ‘de mate waarin een geheel van eigenschappen voldoet aan de norm’, maar als een ‘gebeurtenis waarbij een gevoelige snaar wordt geraakt en die bijdraagt aan kwaliteit van leven’.^[67] Daarbij ontwikkelde het team het idee van *betekenisvolle verantwoording*, een vorm van verantwoording die redeneert vanuit het kind en het gezin (zie ook tabel 2). Omdat hulp aan die gezinnen vaak meerdere activiteiten en soms meerdere professionals betreft, en meerdere doelen dient, moet de verantwoording vanuit verschillende perspectieven in beeld gebracht worden. Dit soort meervoudige en waarderende verantwoording moest volgens het team niet alleen voor de werkvloer gebruikt worden, maar ook in de aansturing van instellingen. Nieuwe instrumenten moeten er voor ingezet worden, zoals spiegelgesprekken en vormen van intervisie. In dit soort gesprekken geven hulpverleners, soms met het gezin samen, kwantitatieve en kwalitatieve feedback aan elkaar, aan hun managers en ook aan politiek-bestuurlijk verantwoordelijken. Van dit laatste is de prestatiedialoog, zoals die in 2015 zeer waarschijnlijk wordt ingevoerd voor de Joint Venture (zie kader 1) een voorbeeld.

Reflectie en conclusies

In het begin van dit hoofdstuk omschreven we het Patronen- en Hefbomenteam als spin in het web en tegelijk als luis in de pels van de veranderopgave van de gemeente Amsterdam en instellingen. Zij werkten als krachtveer voor de verandering en schuwden de lastige reflectie daarbij niet. Dit verandertraject heeft onweerlegbaar impact gehad. Meerdere succesvolle interventies van beide teams hebben voorkomen dat er opnieuw ambtelijke matrixen met doorstreeplijstjes ontstonden en dat er wederom versnippering plaatsvond in projecten en programma's. Ook de organisatieveranderingen bij Bureaujeugdzorg, Altra en Spirit zijn voor een belangrijk deel ingegeven door de resultaten van Systeem in Beeld, aldus de leden van

het hefboomteam. Bovendien zijn 'nabijheid' en het 'centraal stellen van het kind/gezin' nu breed gedragen, en wordt in het Amsterdamse jeugddomein gewerkt met andere manieren van kwaliteitsborging en verantwoording afleggen.

De twee teams hebben deze resultaten bereikt door een combinatie van kritische reflectie op onproductieve patronen en door gezamenlijk alternatieven te ontwikkelen. De zoektocht naar een nieuwe definitie van kwaliteit en de borging daarvan zijn voorbeelden. De samenstelling van de teams en het onderlinge vertrouwen van de teamleden waren hierbij cruciaal. Leden waren *reflective practitioners* (Schön 1983^[68]) die gezamenlijk een reflectie in actie organiseerden; gelijkgestemd en gecommitteerd aan betere jeugdzorg, en niet bang om onderling elkaar de waarheid te zeggen en pijnpunten in de samenwerking op tafel te leggen. Bovendien zaten zij op posities om veranderingen in gang te zetten. De reflecties op groepsniveau, met kritische maar empathische ondervraging en actie voor verandering, waren de motor voor veranderingen op het macroniveau van instellingen, organisaties en in verantwoordingsmechanismen.^[69]

Tegelijkertijd is duidelijk dat de veranderingsopgave naar meer *wraparound care*, waarbij het zowel gaat om de alledaagse praktijken als om formele structuren, een hele lastige is. Vooral de mechanismen in de samenwerking zijn moeilijk te doorbreken. Het Hefboomteam merkte ook zelf dat oude patronen zich blijven opdringen, ondanks alle goede bedoelingen van deelnemers. Zo constateerde een van hen op een gegeven moment: 'Iedereen heeft wel het licht gezien maar ieder heeft zijn eigen lampje'^[70]. Zoals vaak in samenwerking, bleek het lastig om tot visievorming te komen en niet wederom te versnipperen.

Daarnaast zijn er lastige dilemma's die zich voordoen. Ten eerste is het bijvoorbeeld de vraag of de hulpverleners en professionals vooral als specialist ingezet moeten worden of juist als generalist. Als expertise/specialisme de bovenhand krijgt, is er de dreiging dat hulpverleners en instellingen geen *wraparound care* bieden maar weer versnipperde zorg. Van de andere kant moet specialistische kennis en de daarbij behorende beroepstrots niet verloren gaan. Zoals een psychiater het in de hitte van een debat verwoordde: 'Je gaat toch ook geen operatie in je eigen woonkamer doen? De psychiatrie is disciplinair en de specialismen... dat hoeft niet allemaal in de wijken georganiseerd te worden'.^[71] Het dilemma is dat professionalisering tot optimale gespecialiseerde zorg leidt, maar ook een gezamenlijke aanpak en verantwoordelijkheid voor een jeugddomein in de weg kan zitten. Een tweede dilemma heeft te maken met een spanning tussen een sturende of faciliterende rol van de overheid. De gemeente Amsterdam zocht naar een andere rol. Toch was er vanuit instellingen tegelijkertijd een vraag naar heldere kaders: 'er is een coach en een stuurder nodig'.^[72] Dit is een dilemma dat we vaker terug zien (zie Hendriks et al 2014)^[73]. Tot slot, is er het dilemma van de slager die zijn eigen vlees keurt. Dit doet zich voor omdat de gemeente een meer uitvoerende rol op zich neemt. De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer vervaagt wat problemen voor de controle op kan leveren.

Met de overgang van de jeugdzorg naar de gemeenten speelt de gemeente Amsterdam een nog grotere rol op dit domein. De noodzaak tot samenwerking over gemeentegrenzen, grenzen tussen professies en organisatiegrenzen neemt alleen maar toe. Tegelijkertijd roept de transitie veel vragen en animositeit op: wie krijgt welke rol in de nieuwe situatie toebedeeld? Het is een gegeven dat de inmiddels gevonden nieuwe vormen van samenwerking ook weer patronen en dilemma's gaan veroorzaken. Daarom is het van belang die reflectie op gezette tijden te blijven organiseren. De ervaring met het Patronenteam en het Hefboomteam laten zien dat expliciet georganiseerde reflectie-in-actie, inclusief opbouwende kritiek, en een gezamenlijke zoektocht naar alternatieven helpen te voorkomen dat patronen weer de boventoon gaan voeren. Krachtige steden veranderen niet alleen de formele verantwoordelijkheden, zij veranderen ook op reflectieve wijze hun cultuur en manieren van samenwerken.

Definitie kwaliteit	Waarden	Domeinen	Instrumenten
Kwaliteit is de mate waarin een geheel van eigenschappen voldoet aan normen	<ul style="list-style-type: none"> • Beheersings-paradigma • Maakbaarheid als ideaal • Meten is weten • Tellen • Controleren en vergelijken 	<ul style="list-style-type: none"> • Het objectieve • De aard van de dienst 	<ul style="list-style-type: none"> • HKZ, ISO, INK • Benchmarking • Prestatie-indicatoren • Balance score card • 'Aspect' methode • Externe legitimiteit
Kwaliteit is een gebeurtenis waarbij een gevoelige snaar wordt geraakt en die bijdraagt aan kwaliteit van leven	<ul style="list-style-type: none"> • Betrokkenheidsparadigma • Leefbaarheid als ideaal • Innerlijke wereld begrijpen • Wie meet, weet nog niets • Leren en verbeteren 	<ul style="list-style-type: none"> • Het subjectieve en inter-subjectieve • Houding zorgverlener • Relatie cliënt-zorgverlener 	<ul style="list-style-type: none"> • Spiegelgesprek • Interview • Incidentbespreking • Intervisie • Visitatie • 'Incident' methode • Interne effectiviteit

Tabel 2: Nieuwe definitie van kwaliteit uit een presentatie van het Hefbomenteam

Janny Bakker, portefeuillehouder Wmo in Huizen

Wouter Rutten



‘Ambtenaren zijn in principe gericht op gelijkheid en verdelende rechtvaardigheid. Beide begrippen moet je loslaten bij de introductie van vraagsturing’

Al vanaf de invoering van de Wmo per 1 januari 2007 heeft de gemeente Huizen vraagsturing als leidraad genomen in haar beleidsplannen en werkwijze aan het Wmo loket. Wethouder Janny Bakker, portefeuillehouder Wmo sinds 2006, heeft daar een belangrijke rol in gespeeld. Zij koos voor een vernieuwende, pragmatische werkwijze die de klant centraal plaatste. Dat was niet gebruikelijk. We spreken met haar over deze kanteling, de consequenties voor de organisatie en de hindernissen die daarbij genomen moesten worden.

‘Centraal element in de Huizense aanpak is het vraaggestuurde gesprek met de burger bij het loket of bij mensen thuis. In dat gesprek komen alle levensgebieden aan bod. Het uitgangspunt van vraagsturing is dat mensen zelf de regie en de stuurkracht hebben om tot een oplossing te komen voor de beperkingen die ze ervaren in hun deelname aan de samenleving. Iedere situatie is uniek en vraagt om specifieke ondersteuning. Daarbij wordt zo veel mogelijk een beroep gedaan op de eigen kracht van de burger. Vaak blijkt dan dat geen verdere (professionele) ondersteuning nodig is, omdat de burger in staat is zijn

probleem zelf of met hulp van zijn omgeving op te lossen. Op basis van de gezamenlijke conclusie van burger en consulent wordt – als dat nodig is – door de gemeente een budget bepaald voor het inkopen van ondersteuning. De burger kan op basis van het vraaggestuurde gesprek zijn ondersteuning afnemen bij de aanbieder van zijn keuze. Hiermee wordt de burger niet in een aanbod of een voorziening gedwongen die eigenlijk helemaal niet bij zijn situatie past. En aanbieders worden maximaal gestimuleerd om flexibel en vernieuwend aanbod te leveren. We subsidiëren hen in deze systematiek op basis van de daadwerkelijk verleende omvang en aard van de ondersteuning. Daarbij hanteren we een prijsmatrix met tarieven voor de inzet van een beperkt aantal categorieën van ondersteuning: professioneel, vrijwillig en individueel of groepsgewijs.'

'We zijn deze persoonsvolgende financiering in 2010 gestart voor de mantelzorgondersteuning. In 2011 zijn we het gaan toepassen op het christelijk maatschappelijk werk en de individuele cliëntondersteuning op het gebied van wonen, welzijn en zorg. En in 2012 is de werkwijze uitgerold naar overige vormen van Wmo-ondersteuning. Vanaf 2012 is het Wmo-loket de centrale toegang geworden tot informatie en advies en toeleiding naar Wmo-ondersteuning. Daarvoor was die deels ook bij de welzijnsorganisaties belegd. Maar hiermee is de Wmo-uitvoering voor de burgers overzichtelijker en transparanter, kunnen we vragen integraal benaderen en kan de gemeente – als dat nodig is – de procesregie nemen.'

Welke hindernissen moesten in dit traject worden genomen?

'Het besluit om vraaggericht te werken bleek niet zo gemakkelijk. De Wmo-consulenten wilden absoluut mee in de verandering. Ze stonden achter het principe van de kanteling. Maar toen ze geconfronteerd werden met de praktijk, werd het heel erg lastig voor ze. Ambtenaren zijn in principe gericht op gelijkheid en verdelende rechtvaardigheid. Maar die begrippen moet je loslaten bij de introductie van vraagsturing. Dat was voor sommigen een zeer moeilijke opgave. Om met de burger in een andere relatie te komen, namelijk die van subject-versus-subject, is voor sommigen die gewend zijn om vanuit regels te denken moeilijk, maar uiteindelijk zeer bevredigend. Sommige medewerkers ervoeren vraagsturing echter als een aanval op hun wankel professionaliteit.'

'Een ander probleem was dat de sterkste voorstanders van vraagsturing in de Wmo bovenin de hiërarchie zaten. De sterkste twijfelaars bevonden zich in de laagste regionen. En daar zitten vooral de mensen die het beleid succesvol in de praktijk moeten brengen. Men vond dat het een speeltje van boven was en bovendien iets dat wel zou overwaaien... Door scholing, training en intervisies in te zetten hebben we dat dilemma kunnen wegnemen.'

'Ook de introductie van het vraagvolgend financieren stuitte op verzet. De zorgaanbieders waren bang voor omzetverlies, en dat bleek ook terecht. Toen we de burgers gingen vragen wat ze nodig hadden, bleken sommige producten en diensten die aangeboden en gesubsidieerd werden, helemaal niet gevraagd te worden. De publieke tribune zat dan ook vol met zorgaanbieders... Uiteindelijk hebben we de subsidie- en vergoedingssystematiek stapsgewijs aangepast. Zo maakten we een 'zachte landing' mogelijk.'

'We hebben ook nog de starheid van de systemen en hun bewakers, de juristen en de accountants moeten doorbreken. Als je wilt leveren wat nodig is, moet je niet vanuit regels en rechten denken – het gaat om de vraag en het praktisch oplossen van het probleem van de burger. Voor juristen en accountants is dat lastig, die zien het liefst standaardprocedures omdat die risico's beperken. Daar hebben we menig discussie over gevoerd, maar het is hen nu duidelijk dat de consulenten de baas zijn én dat we stukken goedkoper kunnen werken als we het op maat doen.'

'Uiteindelijk is visie is niet het enige, je hebt ook lef nodig en politieke rugdekking. Die steun heb ik altijd gehad. Niemand is immers tegen het helpen van mensen en het bieden van ondersteuning. Maar op

moment dat je het systeem gaat aanpassen, zoals we hier in Huizen hebben gedaan, moet je schaken en soms besluiten om voor de troepen uit te gaan.'

Heleen Agterhuis, initiatiefnemer en ontwikkelaar van diensten-marktplaats BUUV

Wouter Rutten

‘Een eenzame oude dame moet je niet laten vragen om een tafelgenoot, die moet je laten aanbieden om voor anderen te koken.’

In november 2010 startte de gemeente Haarlem samen met achttien maatschappelijke partners de diensten-marktplaats BUUV. BUUV stimuleert Haarlemmers elkaar te helpen met huishoudelijke klussen, zorgtaken, begeleiding of kleine problemen. Het doel van BUUV bij de start was meer zelfredzaamheid van burgers en meer sociale cohesie in de wijken en bijdragen aan een toekomstbestendige vorm van hulp bij het huishouden. BUUV is inmiddels ook actief in Zaanstad, Amsterdam Zuid, de IJmond, Amsterdam Oost en de Oude IJsselstreek.

‘Het begin van BUUV ligt in 2008, toen het gemeentebestuur een expertmeeting organiseerde voorafgaand aan de aanbesteding van de hulp bij het huishouden en in het zicht van komende bezuinigingen. Die expertmeeting was een belangrijk moment. We hebben daar veel verschillende partijen voor uitgenodigd, waaronder een aantal actieve bewoners. Wim de Ridder, hoogleraar Toekomstonderzoek, schetste trends

waar we volgens hem rekening mee moesten houden. Zoals de opkomst van de digitale wereld, stijgende zorgkosten en meer tijd van actieve burgers door de vergrijzing. Tegelijkertijd werd ons uit gesprekken met bewoners duidelijk dat ze niet altijd alleen als kwetsbaar gezien willen worden. Ze hebben ook iets te bieden. Ze willen niet alleen een beroep doen op de samenleving, maar daar ook een bijdrage aan leveren. Dat bracht ons op een idee. We concludeerden dat we het principe van wederkerigheid centraal moesten stellen. Dat leidde uiteindelijk tot het concept van de informele marktplaats, en dat werd weer het experiment BUUV. In feite onderzochten we hoe de overheid een participatiemaatschappij '*avant la lettre*' zou kunnen faciliteren. Daarbij brachten we zorgvragers, inwoners, maatschappelijke instellingen en de gemeente bij elkaar in iets wat we nu '*co-creatie*' zouden noemen.'

'Door van wederkerigheid uit te gaan, faciliteer je mensen het zelf anders op te lossen. Neem het voorbeeld van een eenzame oude dame. Die moet je niet laten vragen om een tafelgenoot, die moet je laten aanbieden om voor anderen te koken. Zou bouwv BUUV een community op. De sociale makelaars van BUUV hebben daarbij een belangrijke rol: die brengen actief vraag en aanbod bij elkaar.'

Is BUUV tegen barrières opgelopen?

'De betrokken instellingen hebben zich unaniem aan het experiment gecommitteerd. Ze wilden vanuit gezamenlijk belang en het perspectief van bewoners bijdragen. Later ging de gemeente, die veel tijd en geld stopte in dit experiment, bezuinigen. Toen werden partners minder onbevagen en spontaan. We liepen vooral tegen barrières binnen de gemeente op. BUUV startte vanuit een ander organisatieonderdeel dan het beleidsonderdeel of het sociale zakenonderdeel van de gemeente. We maakten combinaties van verschillende denkmanieren en dat blijkt voor overheden toch lastig. Dat komt enerzijds door de inrichting van de organisatie maar ook door de mensen die die organisatie maken. Als je anders wilt werken, moet je anders denken en dat kan betekenen dat je andere mensen nodig hebt. We belandden van tijd tot tijd in discussies die niet over het project gingen maar over onder wier verantwoordelijkheid het nou eigenlijk viel. Dat leidt de aandacht af. Verder was er politieke weerstand. Er werden door het gemeentebestuur enkele tonnen geïnvesteerd in het experiment en de raad wilde snel resultaat zien. Dat laatste is bij een experiment niet zo gemakkelijk, dus we zagen dat BUUV op de meest onvoorspelbare momenten als speelbal fungeerde in andere discussies over het sociale domein. Dat frustreerde het projectteam, vooral omdat het zo moeilijk was om de inhoud te laten zien. Maar als dit initiatief buiten de gemeentelijke organisatie was ontstaan, was het misschien vermordeld geraakt in het systeem en had het geen kans van slagen gehad. Vooral dankzij de steun van de wethouder die als een echte ambassadeur optrad, konden we zeggen: we gaan door, we gaan meters maken. We laten ons niet verder afleiden door systeemdingen maar focussen op project zelf. Daardoor konden we uiteindelijk de resultaten laten zien waar iedereen zo'n behoefte aan had.'

John Beckers, directeur WIJ Breda

Dave van Ooijen



‘Wat je zelf kan, is altijd het leukste’

John Beckers, directeur van de Bredase welzijnsinstelling WIJ, is sociaal-pedagoog en bedrijfskundige. Twaalf jaar geleden begon hij bij de Bredase welzijnsinstelling WIJ. Hij vertelt hoe WIJ stap voor stap kanelde van een organisatie van betaalde krachten naar allerlei netwerken van vrijwilligers, mantelzorgers en klanten, die als dat nodig en gewenst is, worden ondersteund door betaalde krachten. Van organisatie naar gemeenschap, noemt hij deze ontwikkeling, van WIJ in hoofdletters naar wij in kleine letters. Inmiddels tellen die netwerken een kleine duizend mensen, waarvan er veertig worden betaald. Met de co-creërende klanten, mantelzorgers, burgers erbij zijn het er meer dan 6000.

‘Een jaar of tien geleden waren we nog een partij die producten en diensten aanbood waarmee mensen hun kwetsbaarheid zelfstandig konden doorstaan. Nu is dat niet meer zo. Het was mij ook wel een doorn in het oog. Want ons vak is om mensen te helpen het zelf te doen. Ik ben ooit gevraagd om een inleiding te houden over kwaliteit van leven. Toen ben ik eerst eens rond gaan vragen bij mensen: *‘Wat is voor jou nu kwaliteit van leven?’* Ik denk dat ik twintig tot dertig mensen gepolst heb. Er kwamen verschillende dingen naar voren. Ten eerste dat mensen zelf willen kunnen beslissen. Ten tweede dat wat je besloten hebt, je ook zelf moet kunnen doen of in ieder geval geregeld moet kunnen krijgen. Ten derde dat je mensen van je eigen soort kent waarmee je kunt praten. Die je verstaan. En ten vierde, het belangrijkste, dat je nodig bent voor een ander. Dat iemand naar jou vraagt en dat je bijdraagt. Toen kwam bij mij het besef. Laat mensen

zelf maar hun aardappelen schillen of in de keuken staan afwassen. Geef ze wat te doen. De tuin schoffelen of wat dan ook. Want dan verandert er iets. Als mensen dingen zelf kunnen doen, waarom onthoud je hen die dan? Het concept is dus heel eenvoudig.'

'Participatie betekent voor mij dat organisaties moeten kantelen. Dat zij zich naar de mensen wenden en zelforganisatie mogelijk maken. Co-creatie, als gelijken die elkaar verder helpen. De mensen in staat stellen zoveel mogelijk zelf te doen. Ook de mensen die kwetsbaar zijn of onmaatschappelijk. Stuur niet op gedrag, maar maak het gemakkelijk om de goede dingen te doen. Daar heb je hele andere organisaties en overheden voor nodig. En andere politici, ambtenaren, professionals. Dat veranderen, uit de behandelstand, uit dat beter weten en voordenen, dat is waar we bij WIJ mee bezig zijn. Dat is ook wat mij het meeste bezig houdt.'

'In het begin waren we vooral bezig om goede diensten en voorzieningen voor onze klanten te leveren. We werkten toen al veel samen met vrijwilligers, maar professional en vrijwilliger waren nog twee verschillende dingen. Professionals werkten wel met vrijwilligers maar niet andersom. We hebben een serieuze strategische verkenning gedaan. Onze conclusie was vervolgens dat we minder bedrijf of instelling, meer een beweging met een gedachtegoed moesten worden. Van organisatie naar gemeenschap, noemen we dat nu. Terug naar de toekomst. Alles wat maar helpen kan om in die nieuwe maatschappij nuttig te kunnen zijn.'

'We zijn gaan delen. Als het werk van een betaalde kracht ook door vrijwilligers kan worden gedaan, waarom niet? Zelf heb ik het liever ook niet over vrijwilligers, maar gewoon over mensen met een voor- en achternaam. Iedereen, ook vrijwilligers en ik, wij dragen allemaal bij. Iedereen mag alles doen waarin hij goed is. Dat betekent dat als je zo open bent voor vrijwilligers, klanten en burgers, dat professionals gaan inzien dat die mensen veel meer kunnen dan ze dachten. En wat is het verschil dan nog? Een goede professional moet hier mee om kunnen gaan en die willen wij dan ook hebben.'

'Oorspronkelijk hadden we wijklocaties met beheerders en op afstand vrijwilligerscoördinatoren. Die beheerders gingen weg en de vrijwilligerscoördinatoren werden sociaal werker. In plaats van een wat stafachtige rol, zorgen voor vrijwilligers, kregen ze ineens een activistische rol in de frontlijn. Mensen stimuleren om hun activiteiten helemaal zelf te organiseren en ook voor de accommodatie te zorgen. En verder, want die accommodaties zijn een middel. Het doel is verbinden. Voor een aantal was dat wel even slikken en voor sommigen was het zelfs confronterend en onaangenaam. Het was een logisch uitvloeisel van de beslissingen waar we allemaal achterstonden, maar het kwam nu dichtbij. Ineens moesten ze allerlei alledaagse problemen oplossen die vroeger door de beheerder werden opgelost. Die daar bovendien twee keer zoveel tijd voor had.'

'De professionele kern bestond 10 jaar geleden uit 70 mensen, nu zijn het er een kleine 40. Door de jaren heen hebben we deze kern geleidelijk teruggebracht. Wij houden alleen maatschappelijk werkers over en een paar sociaal werkers. Daar is voor gekozen omdat hun baan zwaarder is geworden door het slag mensen waar ze mee te maken krijgen. Dat betreft mensen die vroeger naar een verzorgingshuis gingen of naar een andere voorziening en nu thuis blijven wonen en daar steeds kwetsbaarder worden. Ze zijn dement, hebben een beperking, kunnen zich niet verplaatsen, geven teveel geld uit of zijn in de war. En vaak stapelt het op. Je moet er dan van alles omheen organiseren om te zorgen dat dit zelfstandig leven ook een beetje lukt. Je hebt nogal wat vaardigheden nodig om dat in goede banen te leiden en zaken geregeld te krijgen.'

'We hebben geen functies meer. We helpen om netwerken te vormen, met de burgers en de klanten voorop. Vrijwillig waar het kan, betaald waar het moet. Of burger waar het kan, institutie waar het moet. Dat zie je bijvoorbeeld bij de diensten aan huis, die we behoorlijk hebben versterkt. Er wordt geholpen met klusjes aan huis, de persoonlijke administratie, bibliotheek aan huis, maar ook met vervoer en dergelijke.

Dat doen vrijwilligers en andere mensen die mee willen helpen. Ze denken mee en beslissen mee. Ze laten zich ook horen op themabijeenkomsten. Daar zijn niet altijd alle vrijwilligers bij. Maar ze besturen allemaal hun eigen werk. Ze bloggen ook op onze website. Op deze wijze krijgt je ook andere mensen in huis.'

'Uiteindelijk word je als organisatie heel plat. We hadden bijvoorbeeld drie managers Die waren heel democratisch in de manier waarop ze werkten. Ze daagden medewerkers ook echt uit om zelf met oplossingen te komen. Maar de meeste medewerkers doen dat niet zolang er managers zijn. Terwijl de bedoeling nou net is dat je in elke situatie, met de mensen die er dan zijn, zelf de oplossing bedenkt. Samen. Nu er geen managers meer zijn en het moet, zie je het steeds meer gebeuren. Niet omdat het wordt gevraagd, maar omdat men het zelf gaat zien. Er zelf intrinsiek in gelooft en er zin in heeft om het zo te doen.'

'We hebben nu tien werklocaties met alleen schoonmakers en geen beheerders. Er per gebied is er tien tot twintig uur sociaal werk beschikbaar om de mensen, de buurtbewoners, de klanten en de vrijwilligers te ondersteunen. We noemen dat ook wel dienen. Niet slaafs, maar zo dat de mensen kijken wat ze zelf kunnen en op jou een beroep kunnen doen als dat nodig is. Dat je het open houdt en geen leverancier bent.'

'Wat je zelf kunt, is altijd het leukste. Dus wat heb je nodig om het zelf te kunnen doen? En wat je niet zelf kunt, hoe gaan we dat dan organiseren? Wie ken jij die kan meehelpen? Kom je er dan? Op die manier het gesprek in gaan is vele malen prettiger. Zowel voor de klant, burger, wijkbewoner als voor jezelf. Het gaat er dus niet om dat je naar iemand gaat en zegt 'Mevrouw u heeft hier recht op'. Dat is een hele andere manier van werken. Dan ben je echt aanbodgericht bezig. Op onze manier de klant bedienen klinkt wellicht simpel, maar daar komt nog wel heel wat bij kijken.'

'We zijn nu een slag aan het maken naar wijknetwerken. Daarin zitten beroepskrachten, vrijwilligers, mantelzorgers en burens. Kortom, iedereen die iets wil en kan doen. Een mooi bindmiddel waren leergangen die we samen hebben opgezet. Eerst voor onze eigen professionals en vrijwilligers. Maar er bleek veel meer belangstelling voor te zijn, en al snel groeide het uit naar meer dan 40 deelnemers. Vervolgens zagen we dat er een logische verbinding zou moeten zijn naar de zorg, naar de wijkverpleging, CJG, corporaties. En zo groeide die groep verder, naar meer dan 300 deelnemers. Merendeels professionals, maar er zitten ook zo'n 40 vrijwilligers tussen. Ondermeer van WIJ, Humanitas, Rode Kruis, wijkraden en ouderenbonden. We praten over netwerken, samenwerken, uit de behandelstand komen. Maar de essentie moet uit de deelnemers komen. Het is wel action learning. Omdat we de leergangen gebiedsgewijs organiseren, krijg je verschillende leergemeenschappen. Wijknetwerken dus, van mensen die elkaar door die leergangen veel beter hebben leren kennen en veel meer een beroep op elkaar gaan doen. Vanuit de leergangen ontstaan weer sociale café's. Het gaat de stad rond dat het 'heel leuk is'. Dat is een mooi voorbeeld van 'elke waarde creëert zijn eigen wijk'. Er gebeurt iets, iedereen vindt het leuk, je voelt het door de lucht gaan. En er is niemand die het bestuurt. Gewoon vier personen die het samen organiseren, 8 inleiders en 300 deelnemers. Meer heb je niet nodig'

Bob Kassenaar, oud-medewerker gemeente Amsterdam

Lydia Sterrenberg

‘De overheid kan niet goed omgaan met burgerkracht’

Bob Kassenaar werkte 40 jaar bij de gemeente Amsterdam, en schreef na zijn pensionering het boek ‘Amsterdam van verzorgingsstad naar participatiestad’.^[74] Daarin kijkt hij terug op allerlei beleidsvraagstukken waarbij hij betrokken was, en blikht hij vooruit op de verandering richting participerende overheid. Over die laatste ontwikkeling gaat dit interview.

‘De overheid kan niet goed omgaan met burgerkracht. Zeker in het sociaal domein. De gemeente voelt zich verantwoordelijk voor mensen die kwetsbaar zijn. Dat is goed, maar vervolgens rolt de gemeentelijke organisatie er ‘hun’ uitvoering overheen. Met het aanbod van ondersteunende voorzieningen perst men mensen in de matrijs van het gemeentelijke systeem. Pas dus op als de overheid spreekt van het ‘uitrollen’ van beleid. Dat laat al zien dat er iets mis is. Vanuit het bestuur wordt dan de problematiek vanuit de beleidsoplossing begrepen, zonder goed na te gaan wat er feitelijk gaande is in de wijk en in de gezinnen, wie de partners en probleemeigenaren zijn etc.’

‘Bij de gemeente Amsterdam hebben ze snel de neiging van bovenaf met ‘oplossingen’ te komen. Amsterdam gebruikte in de tijd dat ik daar nog werkte een lijst van tien indicatoren om te kijken of er problemen waren in een buurt. Voor vijf levensgebieden (leren en opgroeien, integratie en participatie, werken en economie, wonen en leven, veiligheid) werden twee indicatoren gemonitord. Indien buurten op 5 van de 10 onder het stedelijk gemiddelde scoorden, was er reden voor alarm. Vanuit de Amsterdamse wijkaanpak zorgden de stadsdelen dan samen met bewoners, corporaties en andere partners voor een buurtgericht programma van incidenteel gefinancierde en dus tijdelijke projecten en activiteiten. De bekende projectencarroussel. Maar de portefeuillehouders en diensten die zich (ook!) verantwoordelijk voelden voor genoemde levensgebieden, gingen aanvankelijk gewoon door met de uitvoering van het sectorale beleid. Ze leverden een structureel (gefinancierd) aanbod van maatregelen en voorzieningen, zonder de vraag van burgers en de complexiteit van hun werkelijkheid te kennen.’

‘Ik pleit ervoor om in de uitvoering probleemgericht te werken. Daarmee maak ik deel uit van de voorstanders van gebiedsgericht werken. Dat betekent dat de gemeente altijd eerst met betrokkenen en per geval onderzoekt wat specifiek de problemen zijn en wat betrokkenen samen, indien nodig met steun van de overheid, zouden kunnen en willen doen om die op te lossen. Maar dat gebeurt te weinig. Veel te vaak gaat men voorbij aan de historische dynamiek van een plek en aan de eigenheid van de wijk, de waarden, de ervaren problemen en ideeën en mogelijke bijdragen van de mensen over oplossingen.’

‘Voor de overheid is samenwerken met bewoners overigens nog lang niet eenvoudig. In veel wijken in Amsterdam is er sprake van een groot wantrouwen in de richting van de overheid. Hoe spreek je de mensen dan aan? Je moet hoe dan ook beginnen bij de problemen die mensen zelf beleven. In mijn ogen moet je als gemeente en in het beleid de mensen veel meer centraal stellen. Zoek de Best Persons en benut hun eigenheid, initiatief en kracht, en benut en versterk de netwerken. In sommige buurten ontstaan dingen vanzelf. Daar hoeft je dan misschien niets te doen als gemeente, of die mensen misschien alleen maar een beetje te ondersteunen. In andere buurten ontbreekt zo'n sociale infrastructuur waarop je kunt bouwen; die zijn misschien *‘te dun’* in mensen die ondernemend zijn. Je hebt een zekere dichtheid van ondernemende en verbindende mensen nodig. Als die er niet is, is de vraag hoe je die dichtheid kunt vergroten. Ahmed Baadoud in Amsterdam Nieuw West probeert dat bijvoorbeeld door in dergelijke wijken *‘Huizen van de Buurt’* te realiseren waar actieve burgers en professionals elkaar ontmoeten en kennis en initiatieven elkaar kunnen versterken. Door meer met buurtbewoners te werken, wordt de beleidsketen omgekeerd. Niet de centrale beleidsagenda (alleen) is meer relevant, maar veel meer de bottom-up trajecten waarin burgers oplossingen aandragen voor de problemen die zij in de wijk ervaren.’

‘Politiek-bestuurlijk gezien is deze kanteling naar bottom-up, probleemgericht werken lastig. Het gaat in tegen wat gebruikelijk is. In Amsterdam zijn de ambtelijke diensten hierop (nog) niet ingericht. De bestaande structuur is verkokerd, terwijl je voor gebiedsgericht werken die verkokering moet doorbreken. Er is weliswaar een zeer ingrijpende reorganisatie ingezet, maar het risico is groot dat er te weinig terecht komt van de omslag naar een uitvoeringspraktijk van gebiedsgericht werken – onder andere als gevolg van een bijbehorende bezuinigingsdoelstelling. Ook de politieke cultuur is er niet naar. Wethouders komen maar al te vaak met eigen plannen die top down over de stad worden uitgestort. Zij willen scoren. De media en afrekencultuur helpen ook niet.’

‘Het zou wel helpen als de aanhangers van gebiedsgericht werken op het sociale en ruimtelijke domein elkaar zouden vinden en krachten in de gemeente verenigen. De bestuurscommissies en andere bestuurders met een gebiedsportefeuille in de stad zouden een rol kunnen spelen. Zij zouden wensen van de wijk op kunnen pakken en een goede tussenlaag kunnen vormen tussen Raad en bewoners. Maar dan moeten zij wel voor de bewoners gaan staan. Natuurlijk gaat het dan niet om het punt *‘De wijk vraagt en B&W draait’*. Als er vanuit het gemeentelijk perspectief onvoldoende beleidsruimte is, leg dan uit waarom wensen niet één-op-één kunnen worden vervuld. Belangrijk is dat de beelden en mogelijkheden van de

wijk, gerepresenteerd worden naast het strategisch gemeentelijk beleid. Daarmee is sprake van een nieuwe aanvullende vorm van representatie: participatie-representatie naast de democratische representatie. Het ruimte geven aan deze vertegenwoordiging van de wijk, door de participatie-representatie, verleent B&W (en de gebiedsmanager/Bestuurscommissie) een bestuurlijke betekenis die goed past in de netwerksamenleving.'

'Ik zou het wel mooi vinden als een aantal steden met dit soort nieuwe aanpakken zouden experimenteren. En er met elkaar van zouden leren. Want er kan zoveel meer. Bijvoorbeeld: waarom zouden gepensioneerde in een wijk niet iets kunnen doen voor gehandicapten in de wijk, als men daar zin in heeft. Er zijn allerlei mogelijke oplossingen voor de nieuwe opgaven van de decentralisaties en bezuinigingen, die soms zonder kosten te realiseren zijn.'

Veerkracht Carnisse

Frank van Steenbergen, Julia Wittmayer, ism Lydia Sterrenberg



Dit hoofdstuk gaat over het project Veerkracht in de wijk Carnisse in Rotterdam. Een project dat in 2011 is gestart en is gericht op het opbouwen van integrale netwerken in de wijk. De vier partijen die het project dragen, Bureau Frontlijn, Creatief Beheer, Rotterdam Vakmanschap en DRIFT/EUR, deelden kritiek op de reguliere wijkaanpak, die ze teveel fysiekeconomisch, onvoldoende duurzaam en te veel *top-down* vonden ingestoken. Samen begonnen ze aan Veerkracht Carnisse, een experiment in tweeërlei zin: met *bottom-up* integrale samenwerking voor de wijk en met het stimuleren van het zelforganiserende vermogen in de wijk. Als actieonderzoekers van DRIFT, een van de partijen, werkten wij aan dit project mee, onder andere met regelmatige reflecties op de aanpak, werkwijze en resultaten van het samenwerkingsproject.^[75] Hier vertellen wij over het ontstaan, de aanpak en resultaten van dit experimentele Veerkracht-project. We vervolgen met dilemma's rond het stimuleren van het zelforganiserende vermogen en integrale samenwerking, die we zijn tegengekomen. Vanuit die dynamiek en spanning komen we tot een prikkelend slotakkoord.

Het ontstaan van Veerkracht

Overheden streven al lang naar meer integrale samenwerking in wijkgericht werken, omdat dat meer maatschappelijke meerwaarde zou opleveren in termen van efficiëntie, effectiviteit en preventie. Die samenwerking wordt veelal van bovenaf opgedrongen of opgelegd; de sociale wijkteams zijn daarvan een recent voorbeeld. Dit terwijl synergie juist ontstaat in de praktijk, van onderop en op basis van wederkerigheid, vertrouwen en gelijkwaardigheid. Dit is althans de opvatting van de vier partijen die in het project Veerkracht zijn gaan samenwerken: Rotterdam Vakmanstad, Bureau Frontlijn, Creatief Beheer en DRIFT^[76]. Die organisaties experimenteerden al langer met innovatieve praktijken in wijken, en kwamen zo gaandeweg tot een steeds scherpere, eigen visie op wijkontwikkeling.

Veerkracht ontstond toen de vier partijen elkaar rond 2009 steeds vaker tegenkwamen in de Rotterdamse wijken. Zij herkenden zich in elkaars alternatieve werkwijzen waarin de mens meer centraal stond, en merkten dat ze kritiek op de reguliere stadsvernieuwingsaanpak deelden. Die vonden ze teveel fysiekeconomisch ingestoken, onvoldoende integraal, over de hoofden van de bewoners gaan, en te weinig duurzaam. Juist in kwetsbare wijken moest het anders volgens hen, en moeten de bewoners en hun vaardigheden meer centraal staan. Zo ontstond het plan om samen te werken in één wijk, met het idee dat die samenwerking maatschappelijke meerwaarde zou opleveren.

Kader 1. Het Veerkracht project

Partners: Bureau Frontlijn, Creatief Beheer, Rotterdam Vakmanstad en DRIFT

Looptijd: medio 2011 – medio 2015

Financier: Nationaal Programma Rotterdam Zuid / Pact op Zuid

Veerkracht heeft zich in Carnisse het volgende ten doel gesteld:

1. De wijk groener, socialer en kindvriendelijker te maken.
2. Het zelforganiserend vermogen in de wijk stimuleren door te werken aan netwerkvorming en door mensen te helpen met (nieuwe) vaardigheden.
3. Een cultuuromslag in de wijk te stimuleren vanuit gedeelde principes naar een 'lerend klimaat' voor fundamentele verandering.
4. Verkennen van integrale wijkontwikkeling en de balans tussen interventie en zelforganisatie.

Veerkracht richt zich primair op kinderen, gezinnen, de scholen (het bestuur, docenten en ouders) en actieve bewoners en vrijwilligers in Carnisse. De secundaire doelgroepen zijn professionals en ondernemers in Carnisse, en ambtenaren uit de deelgemeente/gebiedscommissie Charlois en andere bestuurslagen in Rotterdam.

Veerkracht kent vier interactievelden: *Thuis*, *School*, *Buiten* en *Wijk*. Die komen voort uit de werkvelden van de deelnemende organisaties. Bureau Frontlijn ondersteunt kinderen en hun ouders met (opvoed-)vaardigheden. Creatief Beheer beheert samen met vrijwilligers twee publieke tuinen in Carnisse en knapt met bewoners buurten en straten op. Rotterdam Vakmanstad/Skillcity biedt integraal onderwijs aan voor kinderen op de basisscholen (door middel van judolessen, tuinlessen en filosofielessen). DRIFT ten slotte, brengt de geschiedenis en netwerken in de wijk in beeld, heeft met koplopers in de wijk gewerkt aan een gezamenlijke visie, reflecteert op de samenwerking, en ondersteunt bewoners en de andere partners met innovatieve projecten.

De partners benaderden de gemeente Rotterdam, en na lang lobbyen ging deze met het consortium in zee. Dat werd het project Veerkracht in Carnisse. Het heeft een looptijd van vier jaar^[77] en is gericht op het stimuleren van het zelforganiserende vermogen in de wijk, via integrale wijkontwikkeling (zie ook kader 1). Binnen Veerkracht hebben de vier partijen een eigen werkveld (educatie, groenbeheer en gezondheid, participatie en welzijn) maar slaan ze de handen ineen om gericht samen te werken met bewoners en actieve partijen en instellingen. Deze praktijken worden tevens ingebed in bredere trends en discussies rondom de decentralisaties in het sociale domein, wijkontwikkeling en onderwijsinnovatie in Nederland.

Carnisse

De wijk Carnisse in de Rotterdamse deelgemeente Charlois telt ongeveer 11.000 bewoners van diverse herkomst. Er is relatief veel doorstroming, maar ook een omvangrijke en hechte groep die er al lang woont. Van de ca. 6000 woningen is ongeveer 86% (2012) in particulier bezit, veel meer dan in vergelijkbare wijken in Rotterdam. De woningvoorraad is echter verouderd en eenzijdig. Volgens de sociale en de veiligheidsindices scoort de wijk sterk beneden het stedelijk gemiddelde. Het gemiddelde besteedbaar inkomen per huishouden behoort tot het allerlaagste van Rotterdam (zie ook tabel 1). Vanwege dit soort scores kwam Carnisse in 2007 op de lijst van 40 krachtwijken te staan^[78]. De gemeente vreesde een verder afglijden, en zag gebrek aan sociale binding. De gebruikelijke gentrification-strategie - oude voor- en naoorlogse arbeiderswoningen afbreken en nieuwbouw voor de middenstand en yuppen realiseren - werkte er niet, onder meer vanwege het hoge percentage particulier woningbezit en het ontbreken van woningcorporaties die investeerden^[79]. Een 'adoptiecorporatie'^[80] binnen het Pact op Zuid bleek bijvoorbeeld maar weinig verschil te kunnen maken. Juist vanwege het ontbreken van handvatten voor fysiekeconomische ingrepen, werd Carnisse een geschikte wijk gevonden voor het Veerkracht-project.

Kenmerk	Carnisse	Rotterdam
Aantal inwoners (2012)	10.878	616.456
Percentage bevolking jonger dan 14 jaar (2011)	15,9%	16,5%
Percentage 'allochtonen' (2011)	58%	48%
Gemiddeld besteedbaar inkomen per huishouden (per jaar) (2009)	€ 23.700	€ 29.400
Percentage huishoudens met uitkering (2012)	5,1%	6,2%
Aantal woningen (2010)	5.927	289.779
Percentage koopwoningen (2012)	46,9%	34%
Percentage particulier bezit (2012)	87%	53,7%
Gemiddelde WOZ-waarde huur- en koopwoningen (2010)	€ 96.788	€ 112.169
Percentage dat minder dan 5 jaar op een adres verblijft (2011)	59,6%	45,5%
Opkomst gemeenteraadsverkiezingen (2010)	35,4%	47,5%
Veiligheidsindex (2011)	5,5	7,5
Sociale index (2012)	4,6	5,5

Tabel 1: Kenmerken Carnisse^[81]

Wat maakt Carnisse nog meer tot Carnisse?

Enmaal gestart en parallel aan de eerste activiteiten met bewoners binnen de velden *Thuis*, *School en Buiten* (zie Kader 1), gingen de Veerkracht partijen op zoek naar de eigenheid en kracht van de wijk. We vroegen bewoners, ondernemers en professionals in de wijk hoe zij Carnisse zagen en beoordeelden, en wat zij verwachtten van de (verre) toekomst.^[82] Daarnaast maakten we een historische verkenning voor

Rotterdam Zuid, waarmee we (ontwikkelingen in) Carnisse in een breder tijds- en ruimtelijk perspectief konden plaatsen.^[83] Uit deze historische verkenning werd duidelijk dat Charlois vanaf eind negentiende eeuw veel grootschalige veranderingen doorstaan heeft – binnen rap tempo heeft het zich ontwikkeld van agrarisch gebied tot dorp en tot stadswijk waarin periodes van havenontwikkeling, wederopbouw, stedelijke vernieuwing en neoliberalisering elkaar opvolgden. Charlois kent tevens een lange geschiedenis van immigratie. Vanwege de haven kwamen namelijk steeds nieuwe arbeiders naar Charlois, eerst uit andere delen van Nederland en later uit het buitenland. Steeds was er echter ook weer veel doorstroming. In de periode van de wederopbouw na de tweede wereldoorlog tot circa 1970, woonden er veel arbeiders. Vakbonden kwamen op en bloeiden, en er was een sfeer van activisme; vakbondswerk vormde een bindend element. Na 1970 werd de wijk door immigratie meer divers, en ontstond een meer gedifferentieerde groepsidentiteit. De stadsvernieuwing bracht ook in Charlois grootschalige sloop en herbouw. Vanaf de eeuwwisseling heeft de wijk te maken met een nieuwe golf van stedelijke ontwikkeling. Daarbij slaat ook de crisis toe.

Bewoners, ondernemers en professionals in de wijk gaven in 2011 en 2012 aan dat het ‘borrelt’ in Carnisse^[84]. De economische crisis en de bezuinigingen zorgen voor een onzekere sfeer. Mensen vragen zich af hoe het staat met de openbare voorzieningen en met het welzijnswerk waarin flink wordt gesneden. Bestaande strategieën (zoals sloop- en nieuwbouw) en instellingen zoals de bewonersorganisatie (uit 1986) en de deelgemeente (uit 1974) staan onder druk. Dit voedt gevoelens van argwaan en verontwaardiging. Professionals vertellen verhalen over concurrentie tussen instellingen, die geconfronteerd worden met bezuinigingen en aanbestedingen. Bewoners zijn gemiddeld genomen echter positiever en meer genuanceerd dan de gemeente. Bijna iedereen vindt de betiteling van Carnisse als achterstandswijk (of andere problematiserende term) – veelal gebruikt door gemeenten maar ook bijvoorbeeld door welzijnsorganisaties om beleid te legitimeren of om fondsen te werven – stigmatiserend. Men geeft ook aan dat een “rode draad” ontbreekt door het gebrek aan continuïteit in beleid en de grote hoeveelheid (onsamenhangende) projecten en professionals die geen duurzaam resultaat weten te realiseren. Anders dan bijvoorbeeld eind jaren zestig, vertaalt kritiek op het beleid zich niet in activisme. Er is eerder een passieve, cynische en pessimistische houding, vooral bij ouderen: ‘het is overal hetzelfde, dus waarom zou je weg willen?’

Al met al leverde dit een beeld op van Carnisse met twee gezichten: dat van een kwetsbare wijk waarin de constante migratiestromen en de eenzijdige woningvoorraad zorgen voor een marginale structuur van de wijk die keer op keer gevoed en gereproduceerd wordt, maar ook het gezicht van een wijk die krachtig is door een grote groep blijvers en het vermogen zich door de jaren heen aan te passen aan ingrijpende veranderingen. En met een geschiedenis van activisme en afkeer van het beeld van probleemwijk (of andere stigmatiserende benamingen).

Visievorming en icoonprojecten

Veerkracht heeft op de onvrede in de wijk (het ‘borrelen’) in proberen te spelen door dat gevoel te koppelen aan een veranderingsdiscours en aan de claim dat het binnen wijkontwikkeling anders moet. Uit de interviews en de straatgesprekken, en observaties, hadden we als samenwerkingspartners wel een eerste beeld van waar het naar toe moest volgens de mensen in Carnisse. Maar gevoed door inzichten uit transitie management^[85] en gebruikmakend van de praktijkervaringen daarmee, werd besloten een groep koplopers bijeen te halen voor gezamenlijke probleemstructurering, visievorming en voor een agenda voor de wijk, die dan gekoppeld zou kunnen worden aan een aantal icoonprojecten. Dit werd de ‘wijkarena’, een serie van vijf bijeenkomsten met een groep van ongeveer 20 geselecteerde en veranderingsgezinde koplopers. Hún toekomstbeeld voor Carnisse in 2030, ‘Bloeiend Carnisse’^[86], bleek een wijk waarin diversiteit in woningen, meer groen en een lokale sociale economie centraal stonden. Maar het is vooral ook het beeld van een sociale wijk, een wijk waar het plezierig samen wonen is, waar men elkaar verstaat en begrijpt, waar saamhorigheid, solidariteit en binding is, en er plekken zijn waar mensen elkaar

ontmoeten. Met dit beeld voor ogen, benoemden de koplopers ook een aantal toonaangevende projecten waarmee die toekomst verwezenlijkt zou kunnen worden. Verder brachten we met hen in kaart welke organisaties in de wijk actief waren en welke activiteiten en initiatieven er al in de wijk werden ontplooid zodat mensen zich eventueel konden aansluiten.

De deelnemers hebben de visie en actieagenda daarna op veel plekken en bij allerlei gelegenheden uitgedragen. Bewoners, ondernemers en professionals in de wijk zijn op allerlei manieren uitgenodigd deel te nemen aan lopende projecten. Ook zijn mensen actief benaderd met de vraag of ze nieuwe projecten wilden oppakken. Aansluitend heeft Veerkracht ingespeeld op actuele ontwikkelingen, zoals de gemeentelijke bezuinigingen die ertoe zouden leiden dat het wijkcentrum Arend en Zeemeeuw per 2012 en de educatieve tuin per 2013 werden gesloten. Veerkracht heeft bewoners bij elkaar gebracht en met hen geprobeerd deze locaties open te houden. Dat had succes.

Het wijkcentrum is door bewoners heropend en omgedoopt tot 'Hart voor Carnisse'. Dit centrum wordt nu volledig gedragen door vrijwilligers. De educatieve tuin is binnen Veerkracht herontwikkeld tot de 'Carnissetuin' in een traject waarin bewoners, vrijwilligers, de gemeente en andere partijen samen hebben gewerkt. Deze projecten vormen nu enkele van de iconprojecten van het Carnisse van de toekomst, en staan voor de 'herovering' van de publieke ruimten door bewoners.

Binnen de iconprojecten, maar ook binnen de andere activiteiten van Veerkracht wordt met bewoners gewerkt aan het verder ontwikkelen van hun vaardigheden, om daarmee in te kunnen spelen op voor hen belangrijke wijzigingen in de toekomst. En Veerkracht bevordert integrale netwerkvorming: want alleen wanneer bewoners, ondernemers, professionals en ambtenaren elkaar beter kunnen vinden kan meer samenwerking en synergie gerealiseerd worden.

Dilemma's

Veerkracht is, op het moment dat dit is geschreven, drie jaar aan het werk in Carnisse. In die drie jaar hebben we het nodige geleerd over het stimuleren van het zelforganiserend vermogen in (een wijk als) Carnisse en over integraal samenwerken, niet alleen tussen de Veerkracht partners, maar juist ook met andere actieve partijen en mensen in de wijk. Op basis van onze ervaringen en reflecties op het project, presenteren we hieronder een aantal inzichten. Dat doen we aan de hand van een aantal dilemma's waarmee we de afgelopen jaren geconfronteerd zijn.

Continuïteit vs. verandering

Toen Veerkracht in de wijk Carnisse startte, was er in Carnisse al veel aan het veranderen. Een greep uit de wijzigingen sinds Veerkracht actief is: (1) de ontmanteling van de deelgemeente Charlois, (2) het faillissement van Charlois Welzijn en de komst van Stichting DOCK, (3) het stopzetten van Pact op Zuid-partijen (zoals adoptiecorporatie Havensteder), (4) het sluiten van de meeste publieke voorzieningen, (5) het herzien van subsidierelaties door bijv. aanbestedingen, (6) de komst van de gebiedscommissie Charlois, (7) de introductie van de Children's Zone en (8) de installatie van de Wijkteams. De mensen in de wijk hadden het gevoel weinig of geen grip te hebben op dit soort beslissingen en dat had een enorme impact op het gevoel van binding, van mensen met de wijk en met elkaar. Veerkracht heeft hier tegenwicht aan proberen te geven door een stabiel bewonersnetwerk op en uit te bouwen, dat actief vorm zou kunnen geven aan de toekomst van de wijk. Echter, die (voortdurende) discontinuïteit heeft ook gevolgen voor het opbouwen van veerkracht, want daarvoor is tijd nodig. Bovendien bouw je zoiets niet alleen op. Een cruciale factor is het institutionele weefsel^[87] waarin betrokken partijen samen met de bewoners, gedurende een langere tijd vanuit een gemeenschappelijke visie samenwerken en bouwen aan een onderling vertrouwen. De continuïteit die hiervoor nodig is, ontbreekt in Carnisse, maar ook vaak in andere vergelijkbare wijken.^[88] Daarbij: de notie van de 'projectencarrousel'^[89] (hoge omloop van projecten) is onderhand bekend, maar in Carnisse kan men ook spreken van een 'pandencarrousel' (hoge omloop in vastgoed) en 'poppencarrousel' (doorstroom van professionals, ondernemers en bewoners). In Veerkracht hebben we

gemerkt dat in samenhang daarmee, én door de nadruk op korte termijn prestaties, een breekbaar institutioneel kader voor de wijk ge(re)produceerd wordt. Bestuur en de bestaande organisaties blijven gevangen in eigen retoriek, paradigma's en werkwijzen.^[90] Het ontbreekt aan een historisch, collectief geheugen en acties worden vooral op de korte termijn gericht. Dat geldt bijvoorbeeld voor activiteiten en maatregelen op het gebied van veiligheid en handhaving. Deze dominante focus op veiligheid en 'planning & control' houdt het bestaande in stand en speelt allerm minst in op een veranderende tijd met nieuwe bestuurlijke opgaven, zoals het opbouwen van een krachtige wijk. Het ontbreken van continuïteit werkt ook negatief door op het onderling vertrouwen en duurzame relaties voor integrale samenwerking. Met als gevolg dat wat opgebouwd is, inherent kwetsbaar is. Zo is de toekomst en herontwikkeling van de Carnissetuin onzeker door een constante dreiging van sloop door een projectontwikkelaar en onduidelijkheid over financiële middelen.

Interventie vs. zelforganisatie

Het tweede dilemma gaat over de balans tussen interventie en zelforganisatie. Veerkracht opereerde op het snijvlak tussen top-down interventie en bottom-up zelforganisatie. Terugkijkend is Veerkracht 'gedropt' in de wijk en heeft het daar eigen methodieken en praktijken ontwikkeld en uitgerold. Tegelijkertijd proberen de partners in die praktijken de plek en mensen centraal te stellen en hen te prikkelen om hun toekomst meer in eigen hand te nemen. Dat is een eigenaardige paradox. Naar de toekomst toe is het bijvoorbeeld de vraag in hoeverre professionele ondersteuning noodzakelijk is om continuïteit te waarborgen na 2015 (wanneer Veerkracht afloopt). Wat de belofte is van zelfbeheer/-organisatie in Carnisse is nog niet voldoende uitgekristalliseerd. Het is maar de vraag in hoeverre de verschillende fysieke openbare ontmoetingsplekken (op de lange termijn) zelfstandig ontwikkeld en gerund kunnen worden. Dat is misschien niet altijd het geval. Bij de Carnissetuin is het Creatief Beheer die de plek beheert, samen met bewoners en vrijwilligers. Het wijkcentrum wordt echter geheel zelfstandig gerund door vrijwilligers. Het Veerkracht project toont daarmee aan dat er verschillende verschijningsvormen (en kruisbestuivingen) bestaan van integrale samenwerking en zelforganisatie. Wat we ook hebben gemerkt is dat zelforganisatie tot conflicten in de wijk leidde, over bijvoorbeeld thema's als eigenaarschap, financiële middelen en de koers van initiatieven.^[91]

Protocolen en prestatiedruk vs. organisch werken

Een van de vragen die we ons stelden bij het begin van Veerkracht was hoe zo'n innovatietraject zou gedijen in Rotterdam, dat in de ban is van SMART-denken, DIN-bomen, indices, aanbestedingen, productafspraken, werkprotocollen en impacttrisco's. Kan een min of meer organisch project als Veerkracht daarbinnen ruimte krijgen? Veerkracht wordt gefinancierd vanuit de restanten van het programma Pact op Zuid van de gemeente Rotterdam. Omdat dit geld niet gelabeld was, was een zeer vrije opdrachtbeschrijving mogelijk, waarin niet alle activiteiten precies waren vastgelegd. Dat bood ruimte voor een lerende ontwikkeling. Dit leidde echter ook tot onbegrip en frustraties bij de inhoudelijke opdrachtgever: de deelgemeente Charlois. Deze voerde de druk op de partners binnen Veerkracht op. Het project moest SMART gemaakt worden tot het niveau van het aantal geplante narcissen binnen een jaar, passen binnen de DIN-boom (een integraal project wordt ingepast in een van de grofweg 100 beleidshokjes) en de activiteiten moesten leiden tot een stijging van 0,1% op de sociale index. Dit terwijl de operationele logica van Veerkracht juist redeneert vanuit een structuur die geen (of een andere) hiërarchie of stratificatie in relaties veronderstelt en die lineaire oorzaak-gevolg causaliteit problematiseert.^[92] Tegelijkertijd moest Veerkracht zich ook bewijzen in de wijk. Bewoners en professionals in de wijk waren argwanend omdat Veerkracht het zoveelste project was dat over de wijk werd uitgerold. De organische werkwijze en vrije opdrachtbeschrijving waardoor de Veerkracht-partijen niet altijd precies wisten wat ze konden betekenen voor bewoners of ondernemers (op het vlak van concrete activiteiten), voedde dit wantrouwen. Dit leidde tot een 'sfeer van concurrentie' rondom Veerkracht, die overigens ook gevoed werd door de eigen houding en positionering van Veerkracht. Die werd door reeds aanwezige partijen soms ervaren als arrogant.

Dit leidde in het eerste jaar tot een soms inwaartse blik en het opzetten van een infrastructuur van kernactiviteiten. In de loop van het tweede jaar veranderde dit, toen meer focus werd gevonden en beter aangesloten kon worden op de bestaande netwerken en andere interventies en initiatieven.

Competitie vs. samenwerken

Het project Veerkracht geeft veel inzicht op het (integraal) samenwerken, zowel onderling als met andere partners in de wijk. Zeker in het begin was er sprake van continu aftasten van relaties, en ging het opbouwen van vertrouwen met vallen en opstaan. We noemden hierboven al de sfeer van concurrentie rondom Veerkracht, door prestatiedrang en bezuinigingen en het accountantsbeleid, dat samenwerken in de weg zat. Maar ook binnen Veerkracht ging het samenwerken in het begin moeizaam. Het opbouwen van de interne synergie kostte tijd, misschien wel juist doordat het om innovatieve partijen ging. In ieder geval speelden legitimiteitskwesties, concurrentie om schaarse middelen en bewijsdrang de samenwerking niet bepaald in de kaart. De partners hadden eigen praktijken en methodes en daarin naar hun idee integraliteit ingebouwd. Maar die praktijken en methodes kwamen in de samenwerking met elkaar en andere partijen soms weer ter discussie te staan. Dat vroeg durf om, in ieder geval naar elkaar toe, zich kwetsbaar op te stellen. En de partners moesten met elkaar een antwoord vinden op de spanning dat de lerende en stapsgewijze praktijk van verandering soms niet strookte met de maatschappijkritische visie en de fundamentele verandering die ieder van de partners claimde te bewerkstelligen. De druk die alle consortiumpartners voelden om snel te bewijzen dat men de wijkaanpak echt aan het veranderen was, maakte dat niet gemakkelijk. Toch is het gelukt, ondanks deze obstakels, om door de jaren heen steeds meer samenwerking en onderlinge synergie te realiseren. Niet alleen binnen Veerkracht, maar ook met andere partijen in Carnisse. Dat is maar goed ook, want aan een competitieve sfeer is in een wijk als Carnisse geen behoefte. Dat hebben de afgelopen jaren, waarin veel conflict, roddel en achterklap was, maar al te goed laten zien.

Samenwerking als dogma vs. samenwerking als functioneel model

Veerkracht Carnisse heeft daarbij ook geleerd dat samenwerking vooral ontstaat met partijen die een match hebben in werkwijze en/of zienswijze. Min of meer gedwongen samenwerking, zoals binnen subsidierelaties waar de subsidie vaak reden is voor consortiumvorming, heeft daarentegen maar een zeer kleine kans van slagen, is ons gebleken in de drie jaar in Carnisse. Daarbij: er hoeft ook niet altijd (met iedereen) samengewerkt te worden voor een goed resultaat. Soms volstaat een overzicht van de actieve personen en partijen in de wijk. Samenwerking kan bovendien best instrumenteel of pragmatisch zijn, zolang er maar sprake is van een zekere gelijkwaardigheid en wederkerigheid. Dat laatste is essentieel om duurzame connecties te smeden, die gebaseerd zijn op vertrouwen en gedeelde verantwoordelijkheid (voor de toekomst). Men moet elkaar wat durven te gunnen. Bovendien is het belangrijk dat integrale samenwerking niet alleen een operationele dimensie, maar ook een tactische en strategische dimensie heeft zoals de synergie in netwerken, methodieken en visies. En integraliteit betekent ook 'gelijktijdigheid', in de zin dat historie, heden en toekomst aan elkaar worden geknoopt en dat vanuit die 'rode draad' symbolische acties op lokale schaal fundamentele verandering inzichtelijk maken en dichterbij halen. Wat we daarmee vooral duidelijk willen maken is dat integrale samenwerking nooit een doel op zich mag zijn, maar slechts een middel voor een duurzame toekomst op wijkniveau.

Tot slot

We begonnen dit hoofdstuk met de doelen van Veerkracht gericht op integrale samenwerking en het stimuleren van het zelforganiserende vermogen in Carnisse. Aan de hand van bovenstaande inzichten blijkt dat het werken aan deze doelen op wijkniveau ook concurrentie, conflict, miskenning en wantrouwen kan betekenen. Hierin schuilt een valkuil, aangezien mislukte of moeizaam verlopende samenwerking verwarring, cynisme en frustratie in de hand kunnen werken bij de betrokken personen en organisaties. Het zijn namelijk niet de positieve noties die vaak in verband gebracht worden met integrale samenwerking

en zelforganisatie. Maar dat mag volgens ons geen obstakel zijn voor dat soort samenwerking. Het gaat er juist om de negatieve en positieve connotaties van samenwerking serieus te nemen, ze te omarmen en ze vervolgens productief te maken voor het werken aan zelforganisatie in wijken als Carnisse. Binnen Veerkracht hebben we deze bijvoorbeeld vertaald in gedeelde principes die het vertrekpunt vormen voor onze (onderlinge) samenwerking binnen Carnisse. Op basis van de ervaringen van Veerkracht kunnen we daarnaast stellen dat doorzettingsvermogen, experimenteerruimte, tijd, een reflexieve en bescheiden houding en een overkoepelende doelstelling belangrijke ingrediënten zijn om blijvend samen te werken aan een sterk wijknetwerk, waarin mensen en organisaties elkaar versterken. Juist vanuit zo'n basis van samenwerking kan daadwerkelijk het zelforganiserende vermogen van een wijk versterkt worden.

Lokale regie in het jeugddomein

Introductie van een presentiemodel voor samenwerking

Joost Vos, Lydia Sterrenberg



Jonge kinderen bij de sloot

Op het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) komt een dringende vraag binnen over een gezin met twee kinderen van vijf en twee jaar oud. De ouders zijn ruim een jaar bezig geweest met een vechtscheiding. De rechter heeft twee weken geleden uitspraak gedaan over de omgangsregeling. Beide ouders zullen om beurten een week voor de kinderen zorgen. Deze week is moeder aan de beurt. Buurvrouw heeft alarm geslagen want de beide kinderen zijn voor de tweede opeenvolgende dag zonder toezicht gemeld bij een sloot. Als buurvrouw aanbelt, treft zij niemand in de keuken. In huis is het rommelig. Er staat een ketel water op het vuur en op tafel staat een fles port. Moeder komt even later verhit binnen. Ze heeft de hele wijk afgezocht, op zoek naar de kinderen.

Het gezin is al jaren bekend bij de hulpverlening. Vader is dwingend en kan verbaal agressief zijn. Maar hij heeft wel overzicht en hij biedt een zekere structuur aan het gezin. Moeder is zorgzaam voor de kinderen, maar het blijkt steeds duidelijker dat zij maar een ding tegelijk kan. Als ze met andere taken bezig is, verliest ze de kinderen uit het oog. Er is geen indicatie dat er een drankprobleem zou zijn. Wel zijn er problemen met schulden. Beide ouders hebben een laag IQ. Er is kort voor de scheiding een raadsonderzoek gedaan naar aanleiding van een melding van verwaarlozing. Dat gaf geen aanleiding tot een onder toezicht stelling (OTS).

De procesregisseur van het CJG overlegt met de meest betrokken hulpverleners en ontvangt tegenstrijdige signalen. Een maatschappelijk werker is ter plekke geweest. Hij wijst nadrukkelijk op de chaotische situatie in huis die voortvloeit uit de beperkingen van moeder. Een orthopedagoog die destijds betrokken was bij het raadsonderzoek, steunde toen het oordeel dat een OTS niet was geïndiceerd, maar ziet nu nieuwe risico's. De consulent van MEE, die moeder ondersteunt, vindt dat moeder recht heeft op een kans en hij wil met het sociale netwerk van moeder een steuntje in de rug organiseren. De jeugdarts gromt. Hij heeft weinig vertrouwen in het steunsysteem. Al die nadruk op mantelzorg vloeit alleen maar voort uit Haagse bezuinigingsdrift. Hoe vloeit dit samen tot één plan?

Inleiding

Nederland is druk met de decentralisaties in het sociale domein. Dat geldt ook voor het jeugddomein. Oude organisatiestructuren, zoals bureaus jeugdzorg, worden opgeheven. Nieuwe structuren zoals sociale wijkteams, jeugdbeschermingstafels en Veilig Thuis organisaties voor advies over en melding van huiselijk geweld en kindermishandeling, verschijnen. De zorg- en adviesteams op de scholen worden omgevormd naar ondersteuningsteams. Rollen van centra voor jeugd en gezin (CJG's) en van veiligheidshuizen verschuiven.

De belofte van de decentralisaties en transformatie is dat deze 'ombouw' zal helpen om tot betere, eenvoudiger en goedkopere ondersteuning te komen. Dat is ook de opgave. Maar betrokken professionals stellen dat dit niet vanzelfsprekend is. Ook als de nieuwe organisaties gevormd zijn, zal samenwerking over de grenzen van de eigen (nieuwe) organisatie nodig zijn, zeker in complexe casussen. Zulke samenwerking is ingewikkeld. Terwijl de ombouw de bestaande netwerken opschudt en uiteen doet vallen, is het voor uitvoerende professionals eerst en vooral aan de orde om hun netwerken weer opnieuw op te bouwen. Zal men in de nieuwe situatie beter in staat zijn samen een goed antwoord te bieden op de vraagstukken van zulke taaie casussen?

Dit hoofdstuk behandelt zes inzichten in wat nodig is om effectieve samenwerking in de uitvoering voor elkaar te krijgen. Ze zijn gebaseerd op KKS onderzoeken en een vervolg daarop. ^[93] De onderzoeken laten zien dat samenwerken rondom complexe problematiek niet alleen vraagt om structuurveranderingen. Aan de orde zijn ook forse investeringen in verandering van de cultuur. Dat is nodig is vanwege botsende logica's tussen verschillende professionele disciplines en betrokken sectoren. We betogen dat de omgang met deze botsende logica's morele oordeelsvorming vergt, een gezamenlijke visie en begrip voor elkaars posities. Het hart van dit hoofdstuk is het presentiemodel dat wordt geïntroduceerd bij het derde inzicht. Het benoemt vier basale handelingsperspectieven, die onder de vaak moeizame discussies liggen als gevolg van de botsende logica's. We sluiten af met een oproep tot 'diagonaal leren', waarbij alle lagen van de verschillende organisaties worden betrokken.

De zes inzichten zijn:

1. Versterking van samenwerking vergt ook het ontwikkelen van nieuwe cultuur;
2. De omgang met complexe casuïstiek stelt hoge eisen aan de samenwerking;
3. Onder de wirwar van aspecten door botsende logica's liggen vier handelingsperspectieven (het presentiemodel);
4. Omgaan met botsende logica's vraagt om morele oordeelsvorming;
5. Regievoering is niet alleen een kwestie van meervoudigheid maar ook van meerlagigheid;
6. Het creëren van een cultuur voor samenwerking vraagt om een diagonaal leerproces.

Versterking van samenwerking vergt ook het ontwikkelen van nieuwe cultuur

Versterking van de samenwerking voor het oplossen van complexe problematiek, bijvoorbeeld in het jeugddomein, is niet alleen een kwestie van structuur. Dat komt naar voren uit KKS onderzoek naar verschillende vormen van regie. Nieuwe structuren, evenals nieuwe werkprocessen, kunnen helpen in de

meerderheid van de gevallen. Maar ze werken meestal niet voor bijzondere gevallen. De verwachtingen van aanpassingen van structuur en werkprocessen voor effectievere ondersteuning moeten dus getemperd, zeker als het gaat om complexe problemen. Het onderzoek wijst op een derde strategie, namelijk werken aan een cultuur waarin partijen zich committeren aan gedeelde opgaven. Daarbij ontstaan gedeelde normen en waarden en vooral ook zichtbaar coöperatief handelen in de praktijk. Dat is ook een belangrijke opgave voor de transformatie in het jeugddomein.

De omgang met complexe casuïstiek stelt hoge eisen aan de samenwerking

De openingscasus illustreert dat. Het is een lastige casus die laat zien dat er vele invalshoeken zijn om te beoordelen wat er moet gebeuren. Daarbij illustreert de casus ook wat in de praktijk vaak aan de orde is: dat de situatie in de loop van de tijd en als gevolg van de gekozen ingrepen verandert. Professionals hebben dan ook vaak moeite om overzicht te houden over de ontwikkelingen in dit soort complexe zaken. Terwijl ze weten dat er zo een ernstig incident kan ontstaan, waarbij de schuldvraag opeens hoog op de agenda staat.

In de bespreking van deze casus blijkt de rechtsgang een factor van gewicht te zijn. Men wil de gerechtelijke uitspraak niet lichtvoetig ter discussie stellen en zoekt het liefst een oplossing binnen de opgelegde kaders. Dit lijkt alleen te kunnen als men dicht bij het gebroken gezin blijft. Maar hoeveel tijd kan men hieraan in alle redelijkheid besteden? En hoeveel risico's durft men te nemen? Een van de professionals pleit voor een hernieuwd raadsonderzoek, om alsnog te kijken of een ondertoezichtstelling (OTS) niet geïndiceerd is. Dit roept de vraag op of dit legitiem is. Is er daadwerkelijk sprake van een zodanig andere veiligheidssituatie dat een nieuw raadsonderzoek geïndiceerd is? Ook komt de vraag aan de orde of dit op dit moment door de ouders en hun omgeving wel zal worden begrepen. Men heeft toch recent een raadsonderzoek gehad. Waarom moet dit opnieuw gebeuren nu er al een uitspraak van de rechter over de omgangsregeling ligt?

De complexiteit van de problematiek leidt er vaak toe, dat het overleg in cirkels ronddraait. Dezelfde onderwerpen komen steeds terug zonder dat een besluit valt. Dit fenomeen signaleerden wij ook bij de aanpak van veelplegers^[94]. Het komt doordat voor haast iedere uitkomst geldt, dat deze vanuit een bepaald perspectief wenselijk is, maar kanttekeningen kent vanuit een ander perspectief. Identieke casussen die we in het veelplegersonderzoek voorlegden aan meerdere groepen, leidden dan ook tot sterk uiteenlopende uitkomsten. De conclusie is dat er niet een beste uitkomst is. Vaak kan men de casus niet echt 'oplossen' en is het al mooi als de zaak tijdelijk beheersbaar wordt gehouden. Ook in onze jeugdzorg casus is er geen ideale, duurzame oplossing. Er is een realistische uitkomst als de veiligheidssituatie binnen aanvaardbare proporties gehouden kan worden en het gezinsverband zo goed mogelijk in tact gelaten kan worden.

Voor samenwerken aan de meest complexe casussen concluderen we dan ook dat men moet leren accepteren dat er geen 'goede' oplossing is. Iedere keuze heeft haar eigen mitsen en maren en professionals uit verschillende disciplines wegen de verschillende aspecten vaak anders. Het is dan een kwestie van de volgende stap zetten en er bij blijven om te zien hoe lang het goed gaat. Dat na verloop van tijd vaak nieuwe interventies nodig zijn, is dan niet te wijten aan het slecht functioneren van de partij die de afgesproken interventie zou uitvoeren, maar aan de weerbarstigheid van de problematiek en aan het grillige verloop van een dergelijke casus. Wanneer professionals met dit inzicht kunnen leven, kan het multidisciplinair overleg vaak stukken sneller afgehandeld worden.

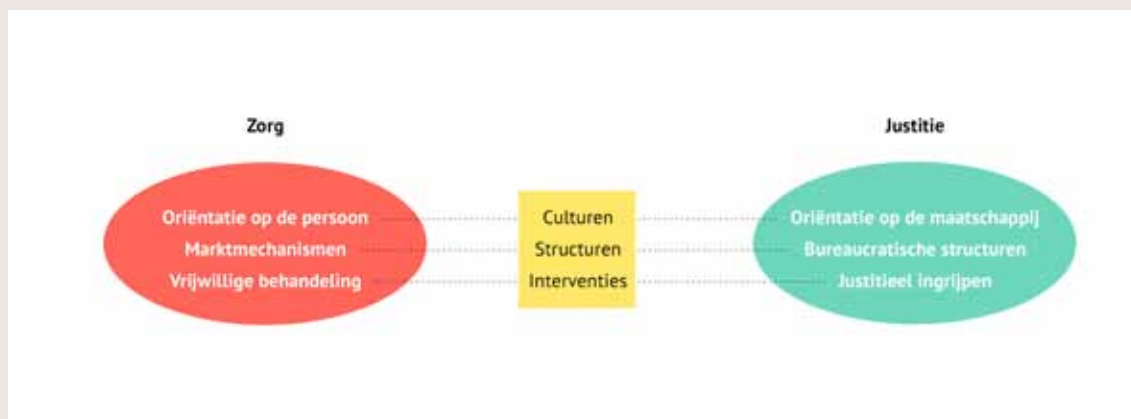
Onder de wirwar van aspecten door botsende logica's liggen vier handelingsperspectieven (het presentiemodel)

Rond een casus zoals hier beschreven, is vaak sprake van botsende logica's - net als bij het eerdere onderzoek naar veelplegers (zie ook kader 1). Dat is omdat betrokken professionals verschillende

disciplines vertegenwoordigen en opereren binnen uiteenlopende sectoren met uiteenlopende regels. Dat brengt verschillende oordelen met zich mee, en lastige afwegingen. Hoe verhoudt zich bijvoorbeeld het recht van de ouders om een goede omgangsregeling te hebben, met het belang van de kinderen om veilig op te groeien. Of het belang van de kinderen om bij hun ouders te kunnen zijn en het belang van beheersbare kosten in de jeugdzorg? Mag de inschatting van de maatschappelijk werker over de veiligheidssituatie leidend zijn in de besluitvorming of is hier toch een zorgvuldige risico-evaluatie met een gevalideerd instrument op zijn plaats?

Kader 1. Botsende logica's

In het onderzoek naar de samenwerking rond veelplegers zagen we dat er op de grensvlakken van zorg en justitie sprake is van botsende logica's, die voortvloeien uit de culturen en institutionele structuren van de twee sectoren. Daarnaast sluiten interventierepertoires slecht aan en ontbreekt het soms aan interventies. We lichten dit hieronder verder toe.



Centraal in het handelen van de zorgprofessional staat de oriëntatie op de mens. Deze oriëntatie vormt een fundament voor de cultuur in de zorg. De zorg wordt betaald via (collectieve)verzekeringen die gebruik maken van marktmechanismen, en behandeling en begeleiding vinden veelal plaats op basis van vrijwilligheid.

Justitie echter is gericht op de veilige en rechtvaardige maatschappij, ingrijpen gebeurt vanuit kaders van dwang en drang. Het werk wordt direct betaald uit algemene middelen en is volgens bureaucratische mechanismen georganiseerd.

In de praktijk levert dat verschillen in werkwijzen die tot wederzijds onbegrip en spanningen tussen samenwerkingspartners kunnen leiden. Zo bleken justitieprofessionals vaak onbegrip te hebben voor de soms lange routes voor indicatiestelling en plaatsing in de zorg. Anderzijds hadden zorgprofessionals er moeite mee dat toezeggingen in de veiligheidsketen soms snel gedaan zijn, maar vanwege strijdige prioriteiten niet altijd volledig waargemaakt kunnen worden.

Het volgende voorbeeld illustreert hoe slechte aansluiting van interventies kan uitwerken op de aanpak^[95]. Het betreft een veelpleger die ernstig dreigend is naar zijn ex-partner en haar nieuwe vriend. Een eerder opgelegde ISD-maatregel^[96] had onvoldoende gedragsverandering opgeleverd. Er kon strafrechtelijk niet adequaat worden ingegrepen omdat er (nog) geen delict is dat een adequate strafmaat biedt. Vanuit zorg kon ook onvoldoende worden ingegrepen omdat de betreffende persoon niet vrijwillig wilde meewerken aan de

behandeling en de psychiater onvoldoende basis zag voor een dwangopname. Geen van de domeinen bood zo een passende interventie. Er restte niets anders dan wachten op het volgende delict en hopen dat het niet te ernstig zou uitpakken.

Behalve dit soort afwegingen, die voortkomen uit sectorspecifieke deskundigheden, culturen en regels, spelen ook de belangen van de afzonderlijke organisaties. Dat leidt tot een wirwar van aspecten waarin het voor betrokkenen moeilijk is om overzicht te houden en richting te bepalen. We scheppen overzicht door het benoemen van vier basale perspectieven voor dienstverlening: die van presentie – zichtbare aanwezigheid met aandacht voor de vraag van de cliënt en gericht op het creëren van wezenlijke veranderingen –, legitimiteit, professionaliteit en integraliteit (zie figuur en kader 2).

Presentiemodel voor kwaliteit van dienstverlening

Samenwerken aan taale maatschappelijke opgaven



TNO management consultants bv

Kader 2: Aspecten van het presentiemodel

Presentie

- **Aanwezig** zijn met voldoende capaciteit en gestuurd vanuit de lokale behoefte.
- **Aandacht** voor de vraag die zich aandient en het zoeken van oplossingen in relatie met de cliënt en zijn systeem.
- **Antwoord** geven op de problematiek vanuit het doorgronden van diepere oorzaken.

Legitimiteit

- **Wetten** en regels toepassen die door de overheid en door haar instituties zijn vastgesteld.

- **Waarden** respecteren die door burgers als rechtvaardig worden beoordeeld.
- **Waardig** optreden vanuit een door burgers erkende gezagsverhouding.

Professionaliteit

- **Bevoegd** toestemming hebben om te mogen handelen.
- **Bekwaam** handelen vanuit gedegen kennis en ervaring.
- **Betrouwbaar** handelen vanuit een rolvaste beroepshouding, integer en met een goede balans tussen afstand en nabijheid.

Integraliteit

- **Grondig** aanpakken van problemen door oriëntatie op het onderliggende vraagstuk.
- **Gedeelde** informatie, gedeelde doelen, gedeelde waarden en een gedeeld plan.
- **Gezamenlijk** optreden en in samenhang inzetten van ieders interventies.

Het blijkt dat het de professionals in het jeugddomein helpt als deze vier aspecten worden benoemd; het helpt hen te begrijpen wat aan de orde is en het maakt het makkelijker discussiepunten te plaatsen. Bovendien blijkt dat professionals het verschil maken als zij in staat zijn om present te zijn – en dat is ook de inzet van de transformatie in het sociale domein. Hun mooiste ervaringen zijn vaak die waarin zij dwars tegen regels en normen in staat geweest zijn om werkelijk antwoord te geven op de problematiek van de cliënt en zijn of haar omgeving. Dit betekent allerm minst dat zij de belangen uit de andere perspectieven onderschatten. Zij hechten aan de legitimiteit van hun werk, aan professionaliteit en aan een integrale aanpak. Maar, zo signaleren we steeds opnieuw, de eisen vanuit deze perspectieven staan soms onderling op gespannen voet.

Omgaan met botsende logica's vraagt om morele oordeelsvorming

Vanuit zijn studies over leidende principes in verschillende sectoren van onze samenleving, onderbouwt de socioloog Niklas Luhmann de noodzaak om bij sectoroverstijgend samenwerken te vertrekken vanuit een gezamenlijk moreel oordeel.^[97] Hij beschrijft de grote functiesystemen waarbinnen professionals werken, zoals gezondheidszorg, recht, onderwijs en politiek. Deze werken op basis van begrippenparen die richtinggevend zijn voor de doelen en interventies. Voorbeelden zijn ziekte versus gezondheid en recht versus onrecht. Zo zal een zorgprofessional doen wat gezondheid brengt en alle interventies trachten te vermijden die daarop een negatief effect hebben. Evenzo zal een justitie-professional trachten bij te dragen aan recht en situaties van onrecht trachten te bestrijden. Deze professionals zijn door eed of gelofte gebonden aan een dergelijke handelwijze.

In complexe situaties schiet deze lineaire afweging echter tekort, aldus Luhmann. Dat komt omdat gelijktijdige afwegingen gevraagd worden binnen meerdere functiesystemen. Soms moet er een weging gemaakt worden tussen oplossingen die rechtvaardig zijn en oplossingen die bijdragen aan het herstel van 'normaal' gedrag. Luhmann stelt dat men in die situaties moet werken vanuit een moreel oordeel. Aan dit morele oordeel verbindt hij het begrippenpaar respect versus disrespect. Nadat het morele oordeel geveld is kan de professional vanuit het eigen vakgebied beoordelen hoe hij kan bijdragen aan de gewenste oplossingsrichting en ook welke bijdragen hij uit andere vakgebieden nodig heeft.

Hoe dat kan werken in de praktijk illustreren we aan de hand van de volgende casus uit het veiligheidshuis. Dit voorbeeld toont moraliteit in actie: eerst wordt een moreel oordeel geveld, daarna een vakmatig oordeel. De zaak komt aan het rollen door een klacht van ouders over handtastelijk gedrag van een leerkracht. Het schoolbestuur behandelt de klacht, maar neemt naar het oordeel van de ouders geen adequate maatregelen. Dan doet een van de ouders aangifte bij de politie. Als de officier van justitie de

casus voorgelegd krijgt, wordt zij geraakt door de ernst van het incident, maar zij ziet ook dat het bewijs mager is. Haar primaire, morele oordeel is dat de zaak in ieder geval ter zitting gebracht moet worden. Ouders moeten serieus genomen worden. Daarna zet zij haar justitiële bril op en kijkt naar de juridische haalbaarheid. Zij heeft geen bewijs dat de zaak zo ernstig is als door de ouders wordt voorgespiegeld en zij is er op voorhand niet van overtuigd dat het tot een veroordeling zal komen. Ze vraagt om een aanvullend verhoor van de betrokken leerkracht. Dit levert uitspraken van de betrokkene die als enigszins belastend kunnen worden beoordeeld. Verdere verhoren acht zij in dit stadium niet betrouwbaar. Dan besluit zij de zaak te agenderen op een zitting bij een jurist met veel ervaring in dergelijke gevoelige zaken en die met een brede blik kan kijken. Later licht zij toe dat anderen deze zaak wellicht hadden geseponeerd op grond van te dun bewijs.

Morele oordeelsvorming vormt – gewild of ongewild – het hart van samenwerking bij complexe casussen. Dat blijkt ook uit praktijkonderzoek van Maynard-Moody en Musheno naar het handelen van frontlijnwerkers in zorg, politie en onderwijs.^[98] Zij constateren dat frontlijnwerkers met hun morele oordelen bepalen of zij de cliënt en de situatie waardig vinden om extra inspanningen te leveren. En om zo over de grenzen van hun eigen vak bij te dragen aan oplossingen. Ook bepalen zij op die manier wat de door hen gezochte oplossingsrichting wordt.

Uit het onderzoek naar lokale regie in het jeugddomein blijkt echter dat professionals in het jeugddomein, als zij geconfronteerd worden met voorbeelden van situaties als die van de officier van justitie, moeite hebben met het accepteren van moraliteit als basis voor het handelen.^[99] Zij ervaren dit oordeel als subjectief en zoeken naar een meer objectief houvast. In hun scholing hebben professionals geleerd te oordelen met distantie: het vermogen om in hun besluitvorming niet ongefilterd te werken vanuit subjectieve gevoelens, attitudes en overtuigingen.^[100] Een psychiater uit het veelplegersonderzoek legt uit hoe hij voor een goede diagnostiek en professioneel oordeel een zekere afstand bewaart tot de patiënt. Hij gebruikt weliswaar de eigen ervaringen en gevoelens, maar uitsluitend als instrument in de beeld- en oordeelsvorming over een situatie. Daarna grijpt hij steeds terug op het professionele kader, om te komen tot verantwoorde besluitvorming.

Domeinoverstijgend samenwerken doet een beroep op dat zelfde vermogen: je bewust zijn van emoties en oordelen en altijd het professionele kader gebruiken als filter voor het maken van uiteindelijke keuzen in het handelen. De uitdaging daarbij is om te accepteren dat andere disciplines andere filters hebben. Daarom vormt morele oordeelsvorming het vertrekpunt om tot een gezamenlijke aanpak te komen.

Regievoering is niet alleen een kwestie van meervoudigheid maar ook van meerlagigheid

Hiervoor hadden we het vooral over oordeelsvorming op het niveau van een casus. Er zijn echter meer niveaus van regie. Er vindt ook sturing plaats op procesniveau en op het niveau van het gezin of de ouders. Ook van hen wordt regie gevraagd. Dit niveau wordt aangeduid als zelfregie. Het meest overkoepelende niveau is de beleidsregie, dat betrekking heeft op beleidsmatige afspraken die de spelregels bepalen waarbinnen er in het veld gewerkt kan worden. In de praktijk is regie, of beter het regisseren (werkwoord), dan ook niet alleen een kwestie van meervoudigheid (werken vanuit meerdere domeinen) maar ook van meerlagigheid (werken op verschillende niveaus van regie). In kader 3 worden de verschillende niveaus van regie verder besproken.

Kader 3: Meerlagige regie

Zelfregie is het vermogen van burgers om zelf en met ondersteuning van het eigen netwerk regie te voeren over het eigen leven. Zelfregie staat centraal in de decentralisatieopgave. Van burgers worden maximale

inspanningen gevraagd om eigen regie over het leven te voeren. Professionals moeten er op gericht zijn deze eigen regie te stimuleren en zij moeten waar mogelijk terugtreden uit de werkrelatie. Normalisatie is een daaraan gekoppeld begrip. Ondersteuning en zorg door professionals moet steeds gericht zijn op maximale autonomie.

Casusregie gaat over gezamenlijke sturing van zorgverleners op een specifieke casus. Een casusregisseur fungeert als centrale zorgverlener en als vast aanspreekpunt voor het gezin of de jongere. Hij zorgt voor samenhang in het zorgaanbod en biedt begeleiding bij problemen en schakelt waar nodig andere partijen in. Dit gebeurt op basis van een integraal plan.^[101] De noodzaak voor casusregie wordt in de drie decentralisaties beperkt door meer in te zetten op generalistische ondersteuning. Deze oplossing is echter ontoereikend als er sprake is van zwaardere casuïstiek, waarbij een gecombineerd aanbod nodig is dat geleverd wordt vanuit verschillende domeinen. Hier is het nodig dat professionals van wonen, werken, leren, zorg en of justitie gezamenlijk tot een plan van aanpak komen.

Procesregie gaat over de vormgeving van werkprocessen. Een proces is een reeks van activiteiten, gekoppeld door tussenliggende beslissingen. Het inrichten van een proces vraagt om een logische ordening van weerkerende activiteiten en om mechanismen voor sturing op de effectieve en efficiënte uitvoering van deze activiteiten. Voor het proces als geheel en voor iedere individuele stap in het proces wordt vastgesteld wat de werkwijzen zijn, wat de beoogde resultaten zijn, wie de bevoegdheden hebben voor de uitvoering en op welke manier er wordt gestuurd op de realisatie van het proces.^[102] Procesregisseurs in netwerkverbanden behartigen de communicatiekanalen tussen verschillende domeinen. Zij zijn voorzitters van overlegtafels, zoals de casus overleggen in de veiligheidshuizen. Daarbij zorgen zij voor multidisciplinaire besluitvorming en zij helpen casusregisseurs om partners aan tafel te krijgen en om op een efficiënte wijze tot een gezamenlijk plan te komen.

Beleidsregie is de sturing op de beleidsmatige keuzen. Het gaat over de realisatie van politieke en beleidsmatige doelstellingen en over de manier waarop vorm wordt gegeven aan uitvoeringsprocessen. Beleidsregie gaat ook over de daaraan verbonden controle en verantwoording. Zo ontstaat er aandacht voor het systeem van sociale zorg, voor de instrumenten die worden ingezet, voor de partijen die worden betrokken en voor de benodigde geldstromen.^[103] Daarbij hoort ook de sturing op de beschikbaarheid en inzet van interventies. Bij samenwerkingsvraagstukken is een goede verbinding tussen procesregie en beleidsregie nodig om vast te stellen waar het wringt en welke oplossingen er gevonden kunnen worden.

Deze vier vormen van regie zijn onderling afhankelijk. Casusregie vraagt om inzet van zelfregie en om een bedding op het niveau van procesregie en beleidsregie. Omgekeerd signaleren we dat beleidsmakers behoefte hebben aan concrete casuïstiek om daarmee beleidsmatige keuzen te kunnen rechtvaardigen. Lokale regie en de omgang met botsende logica's vraagt dan ook om samenwerking tussen deze regieniveaus.

Het creëren van een cultuur voor samenwerking vraagt om een diagonaal leerproces

In dit hoofdstuk lieten we zien hoe samenwerken bij complexe casuïstiek vol is van botsende logica's en vraagt om morele oordeelvorming. Dit speelt niet alleen op het niveau van casus- en procesregie, maar het speelt evenzeer op de niveaus van zelfregie en van beleidsregie. Op ieder niveau vinden beoordelingen van de situatie plaats. Omdat die niveaus afhankelijk zijn van elkaar, is een iteratief leerproces nodig waarbij ontwikkelingen op het ene niveau van regie impulsen vormen voor doorbraken op een ander niveau.^[104]

In de praktijk van de omgang met casuïstiek dienen zich de samenwerkingsvragen aan. Daarbij zijn de cliënt en zijn systeem, een casusregisseur en een procesregisseur steeds meer als vanzelfsprekend betrokken. Waar de samenwerking stagneert, kunnen vraagstukken van beleidsregie aan de orde zijn. Dit kan gaan om vragen over de beschikbaarheid van de benodigde interventies, maar ook over de beschikbaarheid en het mandaat waarmee partners mensen afvaardigen om deel te nemen aan het overleg. Vraagstukken op casusniveau voeden het beleidsniveau en vice versa.

Het iteratieve leerproces dat zo ontstaat, bouwt morele gemeenschappen en leidt tot een gezamenlijk referentiekader van waaruit burgers, professionals, manager en beleidsmakers met elkaar komen tot oordelen over wat mogelijk en redelijk is. Dit leerproces vraagt aandacht. In een startfase moet vooral het vertrouwen gewonnen worden en is wederzijds respect de eerste sleutel. In verdere fasen mag het wat meer schuren en kan men sterker op het scherpst van de snede verkennen welke verwachtingen men van elkaar mag hebben. Het leerproces vraagt steeds om aandacht voor de botsende logica's uit de werelden van burgers, professionals, managers en bestuurders, ieder afkomstig uit de eigen sector.

De mix van niveaus en sectoren vraagt een diagonaal leerproces. Het vraagt dat een bestuurder uit de zorg spreekt met een professional uit de justitieketen. En de internbegeleider van een school met de manager uit de gemeente. Dat gebeurt gewoonlijk niet vaak. Het leerproces vraagt ook veel van de betrokkenen. Men moet zich kunnen inleven in de thema's die spelen op de verschillende niveaus van regievoering en in ieder van de betrokken domeinen. En er ontstaat gemakkelijk begripsverwarring omdat woorden in de ene context een heel andere lading kunnen hebben dan in een andere context.

Het helpt dan als er procesbegeleiders zijn die praktische kennis hebben van de thema's die in de verschillende organisaties en op de verschillende niveaus spelen. Die kunnen zorgen dat de meest belangrijke punten worden geadresseerd en helpen om begripsverwarring op te lossen. Zo kan men gaandeweg elkaars posities leren verstaan en ontstaat dieper inzicht in de gezamenlijke maatschappelijke opgave.

Over prestatiemeten: wanneer doet een wijkteam het goed?^[105]

Wouter Rutten, Lydia Sterrenberg



Goedkoper, beter en dichter bij de burger

Grote en middelgrote steden hebben bijna alle voor sociale wijkteams gekozen. ^[106] Zulke wijkteams zijn er in soorten en maten – zie ook het hoofdstuk ‘De complexiteit van terug naar de eenvoud’. Maar ook al is er variatie, voor alle sociale wijkteams geldt dat ze een belangrijke rol wordt toegekend in de transformatie en bij het realiseren van bezuinigingen. Gemeentes verwachten dat ze met de teams het zorgaanbod efficiënt kunnen regelen en dat ze escalaties door toenemende problemen van mensen kunnen voorkomen. Zo wordt op duurdere specialistische zorg bespaard.

Met de keuze en inrichting van de sociale wijkteams, komen de gemeenten ook voor de vraag te staan hoe zij de prestaties van die teams gaan monitoren en beoordelen. Dat is van groot belang, want ook al blijkt uit evaluaties dat verschillende eerste sociale wijkteams effectief waren, vaak betreft het resultaten uit het verleden, en in andere (beleids)contexten. Garanties biedt dat niet. ^[107] Gemeenten zijn al met al iets nieuws aangegaan, zonder echte zekerheid of de nieuwe organisatie en werkwijzen tot de beoogde effecten zullen leiden. Daarbij zijn de financiële risico's groot.

Klassieke sturing en prestatiemeting voldoen niet

Monitoren en prestaties meten van sociale wijkteams is geen simpel iets. De kracht van de teams is dat zij vraaggericht en flexibel werken. Niet het zorgaanbod staat centraal, maar de vraag van de cliënt en daar wordt in principe snel op gereageerd. Waar nodig wijkt het team af van het traditionele aanbod of gaat het

soepel met bepaalde regels om. Dat betekent overigens niet dat alles altijd maar kan, maar vooral dat de teams praktische en waar nodig integrale hulp bieden. Daarbij wordt ook gekeken naar wat de cliënt zelf en met zijn netwerk kan oppakken.

De nieuwe aanpak brengt met zich mee dat teams in eerste instantie relatief veel tijd aan een casus zullen besteden, zeker bij ingewikkelder problematiek. Hoeveel tijd dat is, en welke werkzaamheden wijkteamprofessionals zullen verrichten, is moeilijk vooraf te ramen of te plannen. Resultaten moeten worden geboekt in samenwerking met moederorganisaties en 'besparingen' landen vaak bij andere partijen. Daardoor en vanwege bijvoorbeeld het feit dat investeringen soms pas op de lange termijn renderen en cliëntenbestanden (mensen verhuizen bijvoorbeeld) of bijvoorbeeld economische omstandigheden kunnen veranderen, zijn doelmatigheid en efficiency van de teams niet eenvoudig te bepalen. Dat maakt de vraag of de teams het goed doen niet eenvoudig te beantwoorden, en helemaal niet binnen de context van de gemeentelijke politiek.

In ieder geval past de gebruikelijke sturing en cultuur van Nieuw Publiek Management (NPM) met zijn regels en protocollen niet goed bij de nieuwe aanpak in het sociale domein. Dat komt onder andere omdat binnen NPM weinig ruimte is voor andere waarden dan doelmatigheid en efficiëntie, die van gebruikers bijvoorbeeld. NPM is ook meer gericht op doelmatigheid en efficiëntie van afzonderlijke organisaties die binnen een stelsel opereren, dan op prestaties van het stelsel als geheel. Zie ook kader 1. De vraag rijst dan hoe die 'prestatiemeting' dan wel zinvol kan plaatsvinden. Om die vraag te beantwoorden, gaan we eerst wat dieper in op het fenomeen prestatiemeting.

Kader 1: NPM New public management/Nieuw publiek management^[108]

Nieuw Publiek Management (NPM) is de managementfilosofie (eigenlijk een verzameling van inzichten, modellen en praktijken) die eind jaren '80 in Nederland opgang deed. Het was een antwoord op neoliberale kritiek op de grote en te stroperige overheid. NPM bracht nieuwe waarden en sturingsprincipes binnen de overheid, die waren geïnspireerd op ideeën uit de private sector en gepaard gingen met de verzelfstandiging van veel onderdelen van de overheid. Daarbij werd meer competitie tussen uitvoerders geïntroduceerd, zoals die voor de levering van huishoudelijke zorg in het kader van de Wmo.

NPM betekende ook veel zwaardere sturing op doelmatigheid en efficiëntie, 'prestatie meten'. Afspraken tussen overheden en uitvoerders van publieke diensten kregen steeds meer het karakter van *service agreements*. Prestatiecontracten en output meting werden gebruikelijk en gingen taakinstructies en sturing op processen en input vervangen. Bestaande impliciete normen en regels moesten daarvoor worden geëxpliciteerd om te kunnen worden vastgelegd in contracten, codes of beleid. In de zorg leidde dat bijvoorbeeld tot de Diagnose Behandel Combinaties.

NPM heeft veel goeds gebracht maar heeft ook duidelijk zijn beperkingen. Belangrijke kritiekpunten in het licht van de transformatie in het sociale domein zijn:

- dat publieke dienstverlening toch iets anders is dan de productie en het leveren van concrete producten met het doel winst te maken. Dat betekent dat andere waarden dan doelmatigheid en efficiëntie - waarden van betrokken actoren - zouden moeten worden meegenomen;
- dat publieke dienstverlening steeds meer in samenwerking tussen verschillende organisaties gebeurt, terwijl NPM vooral gericht is op management en sturen binnen organisaties. Goede prestaties binnen de organisatie zeggen echter nog niet dat het systeem van samenwerkende organisaties goede diensten verleent. Daarbij past het onderliggende wantrouwen en de afrekencultuur die met NPM samengaat niet echt bij co-creatie;

- dat met de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie in het kader van NMP snel een cultuur van wantrouwen ontstaat. Dat leidt tot controles en vervolgens tot controles over controles, maar niet noodzakelijk tot betere praktijken;
- dat de informatie die het NMP regime levert lang niet altijd relevant is voor de gebruikers en dat de cijfers die gebruikt worden lang niet altijd een goed beeld geven van de kwaliteit van het product (de zorg bijvoorbeeld);
- dat sturing via prestatieketen leren in de weg staat, omdat men beoordeelt op grond van cijfers en gaat controleren op afstand. Wat er achter die cijfers schuilgaat in de praktijk weet men onvoldoende.

Prestatiemeting: kwaliteit in kaart

In 2010 publiceerde Nicis Institute, de voorganger van Platform 31, het 'Handboek Prestatiemeting. Kwaliteit in kaart'. ^[109] Dit handboek, product van KKS onderzoek, biedt 'ready-to-use' inzichten over valkuilen en mogelijkheden van prestatieketen. Een van de kernboodschappen van het rapport is dat cijfers lang niet alles zeggen over de kwaliteit van het gevoerde beleid. Om een goed oordeel te kunnen vellen, moeten beleidsmakers ook kijken naar de praktijk die achter de cijfers schuil gaat. Om een voorbeeld te geven uit het sociale domein: als de kosten voor maatschappelijke ondersteuning in een wijk dalen, kan dat komen door de inspanningen van het wijkteam, maar misschien ook doordat zware zorgvragers verhuisd zijn – iets waar de wijkteams geen invloed op uitoefenen. Men loopt ook het risico het zicht op perverse prikkels of praktijken te missen. Studenten die zonder voldoende kwalificaties toch een diploma kregen, waarmee een hogeschool zijn geslaagdencijfer kon opkrikken, zijn daarvan een voorbeeld. Alleen afgaan en sturen op cijfers is risicovol, is de boodschap.

Beleidsmakers doen er dus goed aan de verhalen achter de cijfers te achterhalen, evenals meer subjectieve informatie die betrekking heeft op processen achter de cijfers en op het 'beleven' van prestaties. Juist door cijfers en verhalen te combineren en te confronteren ontstaat een goede basis voor een discussie over en beoordeling van prestaties. Dit heet het proces van verrijking. ^[110]

Rijke verantwoording combineert cijfermatige informatie met verhalen. Instrumenten als de Maatschappelijke Kosten Baten analyse (MKBA), Social Return on Investment (SROI) of de Effectencalculator ^[111] bieden een beeld over de werking, het effect en de kosten van het werken met wijkteams. De instrumenten beschrijven verwachte resultaten en kosten en geven zicht op de randvoorwaarden waarop gestuurd moet worden en op de risico's die beheerst moeten worden.

Voor effectief prestatieketen wordt cijfermatige informatie aangevuld met kwalitatieve beelden over de lokale dynamiek en context, de inzet van de wijkteams daarbinnen, de betekenis daarvan voor de verleende zorg en de rest van het zorglandschap of de klanttevredenheid.

Daarbij is het van belang om verschillende perspectieven te betrekken. Wijkteams en cliënten (en hun organisaties) en wijkteams zouden in ieder geval een belangrijke rol moeten spelen in het definiëren en aanleveren van betekenisvolle informatie.

Uiteenlopende belangen en posities

Wat prestatieketen in het sociale domein lastig kan maken is dat belangen van betrokkenen niet zelden tegenstrijdig zijn. De prestatieketen wordt daarmee zelf al snel politiek.

Wijkteams willen autonomie en ruimte om goed te functioneren. Wat het resultaat daarvan is, is niet eenvoudig en eenduidig te beantwoorden, gaven we al aan. Gemeenteraden en bestuurders hebben er

belang bij om vinger aan de pols te houden. Ze willen controleren welke zorg wordt geleverd, van welke kwaliteit die is en of dat efficiënt gebeurt – al was het alleen maar vanwege de ingeboekte bezuinigingen. Omdat ze niet precies weten hoe, liggen cijferhonger, rolconflicten en politieke afrekeningen op de loer. Wethouders, in hun rol als opdrachtgever, zitten daardoor in een spagaat. Aan het ene been hangt de gemeenteraad die harde doelstellingen en (steeds meer) cijfers wil, aan het andere been hangt het sociale wijkteam dat gebaat is bij handelingsvrijheid en minder protocol. Tegemoetkomen aan de gemeenteraad betekent inperking van de autonomie en potentie van het wijkteam, terwijl tegemoetkomen aan het wijkteam een politieke zelfmoord kan inluiden. De neiging kan zijn om snel in te grijpen, scherpe kaders te stellen en scherp af te rekenen, maar er is enige ‘bewegingsvrijheid’ en tijd nodig om de weerbarstige praktijk zijn weg te laten vinden.

De burger met zijn hulp- of ondersteuningsvraag en degenen die informele steun bieden, lijken aan de zijlijn van dit spektakel te staan. Daarmee dreigt het gevaar dat de waarden en verwachtingen die de wijkbewoners en de wijken hebben bij het aanbod, vooral vanuit de professionals en bestuurders worden ingevuld. Maar als onvoldoende wordt aangesloten bij de behoeften en waarden van bewoners (wat bewoners belangrijk vinden), dreigt dat de ondersteuning die het wijkteam levert niet doelmatig is en inefficiënt. Dit heeft niet alleen consequenties voor de opdracht aan het wijkteam, maar ook voor het monitoren en ‘prestatiemeten’.

Geen one fits all aanpak

Dat geven ook Frank van Steenberg en Julia Wittmayer van de Erasmus Universiteit Rotterdam – ook de auteurs van het hoofdstuk over Veerkracht Carnisse – aan. Zij schreven, op basis van hun ervaringen met ondersteuning in achterstandswijken een stuk over sociale wijkteams en wijkaanpak. ^[112] De economische crisis, bezuinigingen, decentralisaties en de afbouw van de verzorgingsstaat komen het hardst aan in de wijken met een sociaaleconomische achterstand en bij mensen of gezinnen in kwetsbare posities. Juist die wijken kennen een zeer specifieke en genuanceerde context. Juist op dit soort plekken werkt het uitrollen van bovenaf ingegeven beleid averechts. De auteurs waarschuwen voor een ‘one fits all’ aanpak; want de ene wijk heeft veel meer aandacht of een ander soort investeringen nodig dan de andere. Het is volgens hen dan ook zaak om volgens een operationele praktijklogica in die wijken aan het werk te gaan. De expertise vanuit de praktische uitvoering zou op z’n minst leidend moeten zijn. Gebeurt dit niet, dan blijven er alleen prestatiecijfers volgens het systeem ‘geld en output of input’ en instrumentele kwaliteitseisen over.

Het proces: samen komen tot zinvol en effectief prestatiemeten

Wat betekent dit nu voor het proces? We vatten dat samen aan de hand van aanbevelingen.

Wethouder: zorg allereerst dat de gemeenteraad goed geïnformeerd is over wat de wijkteams moeten doen en wat de taakstelling is. Dat is een verantwoordelijkheid van raad, bestuurders en wijkteams samen.

Wijkteams en gemeenteraad: treed met elkaar in contact en wees ervan doordrongen dat u een gezamenlijke en gelijkwaardige verantwoordelijkheid draagt.

Bestuurders en raad: spreek met elkaar over de kaders en gewenste indicatoren. Wanneer is het ‘goed’? Wat zou u willen weten? Goede kaders vooraf, maken controle achteraf beter mogelijk en veel effectiever. Prestatiemeting dient ook om te leren en om zo nodig kaders of beleid bij te stellen. Ga daarom niet al te minutieus afrekenen.

Zorg er voor dat cliënten of wijkwaarden en criteria voor goede steun meegenomen worden in het monitor- en prestatiemetingsproces. Niet alleen achteraf, in termen van meting van tevredenheid of kwaliteit op grond van door professionals opgestelde enquêtes, maar ook vooraf. De wijk zal dan ook weer

bij de evaluatie betrokken moeten worden. Hiermee wordt de wijk een partner in de vormgeving van het nieuwe zorgsysteem.

Waak er tegelijkertijd voor het aantal indicatoren te beperken, want hoe meer u wilt weten, hoe meer dat kost. Daarbij: meer cijfers leveren lang niet altijd een beter zicht op de praktijk. Een belangrijke crux van goed prestatietmeten ligt in een 'rijke' verantwoording. Dat wil zeggen een verantwoording die niet alleen op cijfers is gebaseerd, maar ook de verhalen achter de cijfers zichtbaar maakt. Zo wordt een goede beoordeling mogelijk gemaakt.

Maak duidelijke afspraken, om te voorkomen dat cijfers meer vragen oproepen en leiden tot nog meer cijfers. Daarmee kunt u een cijferbureaucratie en een oneigenlijke afrekening voorkomen. Prestaties goed meten is niet eenvoudig. Schroom daarom niet om externe expertise op het gebied van prestatietmeting in te schakelen en betrek inzichten van de wijkteams.

Zorg ook voor reguliere informele gelegenheden, om vinger aan de pols van de ontwikkelingen te houden en te bespreken wat cijfers en verhalen zouden kunnen betekenen voor het beleid. Dat is in ieders belang, want voor geen van de partijen is het op voorhand duidelijk wat prestatie-indicatoren betekenen voor de beoordeling en verbetering van de praktijk. Het gaat er hier niet om tot consensus te komen of een politiek oordeel te geven, maar om verschillende perspectieven te benoemen en te delen.

Maak ook onderlinge afspraken over wat, hoe en wanneer, formeel wordt gerapporteerd. Spreek daarbij ook af hoe de politieke discussie over de keuzes en de resultaten zal worden gevoerd.

Tot slot

De opgave van de decentralisaties en transformatie is groot; die van goede politieke sturing een complexe uitdaging. Wanneer uitvoerders, wethouders en raad enkel hun eigen rol en belang zo goed mogelijk in willen vullen, ligt het gevaar op de loer dat potentieel goede ontwikkelingen teniet worden gedaan. Het gemeenschappelijk belang is wat ons betreft te groot om dit te laten gebeuren. De enige manier om de uitdagingen het hoofd te bieden, is dat betrokkenen af en toe even uit de eigen rol stappen en vanuit gedeelde verantwoordelijkheid kijken naar de ontwikkelingen. Om samen kennis te nemen en te delen. Met de gedeelde inzichten als basis, kan ieder weer in zijn rol kruipen en de democratie de ruimte geven. Keuzes maken moet iedereen doen vanuit zijn eigen rol, maar dan wel op basis van dezelfde inzichten. Dat moeten wij opbrengen met elkaar.

Tot slot

Lydia Sterrenberg



De verzorgingsstaat wordt verbouwd. Waar de decentralisaties en transformatie uitkomen, is ongewis. De angst dat het minder wordt is aanwezig.

‘Terug naar de eenvoud, en eenvoudige arrangementen en structuren’ lijkt aantrekkelijk. De verhalen in dit deel maken echter duidelijk, dat dit een illusie is. Voor gemeenten doemt een nieuwe, complexe realiteit op. Ze moeten handelen op diverse niveaus van buurt via stad en regio tot (inter)nationaal, en in en met ketens van publieke, semipublieke en private professionals en met burgers. De uitdaging is niet helemaal nieuw. Nu al is er geen gemeente die niet samenwerkt, in gemeenschappelijke regelingen, convenanten, stichtingen of flexibele netwerkverbanden. Gemiddeld gaat het om gemiddeld zo’n 30 van dit soort samenwerkingsrelaties, voor arbeidsmarkt vraagstukken, veiligheid, mobiliteit of wonen. Daar komen met de decentralisatie nu nieuwe samenwerkingsverbanden bij, bijvoorbeeld voor de jeugdzorg.

De noodzaak om in netwerken en ketens te werken, lijkt echter groter dan ooit. Dat is pregnant en indringend zichtbaar in het sociale domein, waar burgers in hun drievoudige verschijning – van zorgvragers, zorgdragende en lokale belastingbetaler – in beeld komen. De nieuwe norm en het nieuwe ideaal van eigen initiatief en burgerkracht vereist ook nieuwe relaties in de driehoek van professionals, burgers en overheid. En niet iedereen verlangt daarnaar. De aanbodgerichte zorgprofessional, de afwachter, de burger met minder zorgdragende kracht of verlangen en de bestuurder die in een groter spanningsveld terechtkomt dan in het verleden, zal tegenstribbelen en moeten slikken.

Sociale stadskracht gaat hand in hand met nieuwe bestuurskracht

Sociale bestuurskracht is het vermogen van bestuurslagen om elkaar te helpen bij de publieke kaderstelling voor het aanjagen van sociale kracht en het opvangen van sociale zwakte. Erkend mag worden dat er vaak wrijving bestaat tussen ontwikkelingen en besluitvorming in diverse bestuurslagen (buurt, stad, regio, rijk en EU). Bestuurskracht ontstaat daar waar de lagen in interactie en met erkenning van elkaars meerwaarde, bijdragen aan de groei van kracht en minder zwakte. Daarbij wordt de 'laag' van bewoners/wijken meer leidend. Andere lagen kunnen daaraan bijdragen of hun rol verzaken.

Sociale bestuurskracht begint met kennis van zaken over wat er echt speelt in de wijken en waar de kansen liggen in gevarieerde wijken met eigen waarden en potenties. Gemeenten erkennen dat en hebben de wil om maatwerk te leveren. Maar toch kunnen vele overheden het niet laten om snel weer met een mal te komen waarin iedereen moet passen. Variëteit is mooi, maar het mag niet leiden tot verschillen, lijkt het wel. Het uitrollen van sociaal beleid bedacht door een bestuurslaag en daarbij burgers voor het uitvoeringskarretje spannen gaat niet langer lukken. De variëteit zichtbaar maken met krachtige en zwakke voorbeelden en partijen – inclusief betrokken overheidsafdelingen - snel van elkaar laten leren, soms met zachte en soms harde hand, helpt wel.

Sociale bestuurskracht is nieuwe omgangsvormen met elkaar vinden en de prestaties van ketens en netwerken zo meten dat ze voor burgers en bestuurders transparant en vertrouwenwekkend zijn. Daarin moeten we de bijdragen van participanten erkennen, maar ook ontmaskeren als ze weinig bijdragen.

- Ontwikkel omgangsvormen die passen in ketens en netwerken; investeer daarom in het leren kennen van de andere partijen. En leer de eigen organisatie om minder intern gericht te zijn en meer bij te dragen in ketens en netwerken.
- Zorg voor rijke verantwoording, koppel overzichtscijfers aan reële verhalen over hoe het in de praktijk werkt.
- Leg bij het beoordelen van prestaties de nadruk op de vraag wie hierdoor beter gaat werken
- Naast doelmatigheid en efficiëntie blijven legitimiteit en systeemkwaliteit belangrijk.
- Monitor prestaties van samenhangende systemen in plaats van organisaties alleen. In de ketens en netwerken liggen de grootste zwaktes en daarmee ook de grootste verbeterkansen.

De professionele en wetenschappelijke verhalen in dit boekdeel geven zicht op nieuwe verhoudingen. Ze leggen fundamentele dilemma's bloot, die effectieve relaties tussen de hoofdspelers kunnen belemmeren. Ieder moet leren daarmee om te gaan. Besturen is balans vinden in dilemma's.

I. BURGER/CLIENT <-> GEMEENTE

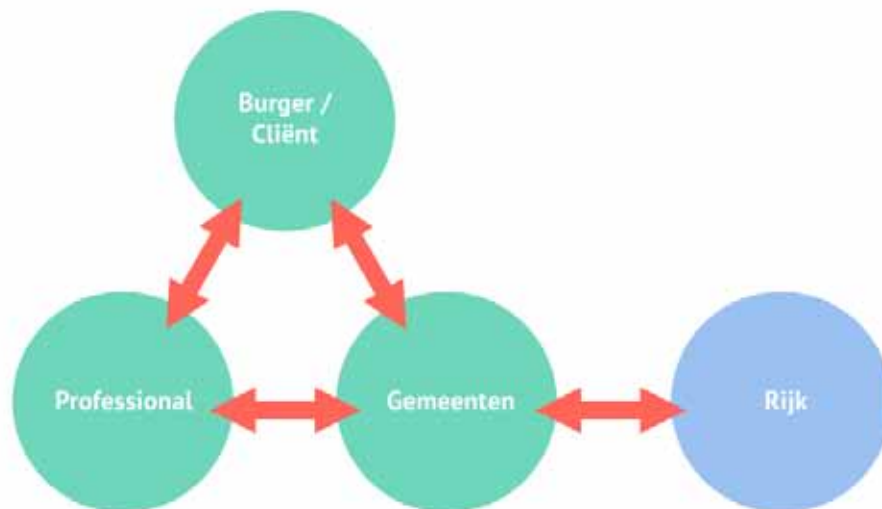
Eigen kracht dilemma

Gemeenten herontdekken de eigen kracht van burgers. De neiging bestaat om burgers in het beleidsdomein te trekken en burgerkracht instrumenteel te maken voor beleid (kunt u niet doen wat wij willen?) en uitvoering (kunt u niet gratis doen, waar we vroeger voor moesten betalen?). Dat is een risicovolle behandeling van burgerkracht. Deze kan burgers afschrikken en juist de kracht uit het burgerinitiatief en de burgerverantwoordelijkheid halen.

Zie ook: Hoofdstuk 'Terug naar de eenvoud', dilemma's; en hoofdstuk Informele ondersteuning.

Het beroep op samenredzaamheid en vrijwillige ondersteuning zal in de praktijk meer vrouwen dan mannen aanspreken. Zet de transitie in het sociale domein vrouwen daarom nog meer aan dan nu om te kiezen voor deeltijdbanen en spannen we daarmee het paard achter de wagen?

Zie ook: hoofdstuk over informele zorg.



II. ZORGKLANT <-> PROFESSIONAL

Zorg voor de zwakke of ook zorg voor kracht

Professionals in sociale wijkteams proberen oprecht het hulpaanbod meer af te stemmen op behoeften van cliënten, en betrekken daarbij de eigen kracht van hulpvragers en hun netwerk. Maar houdt deze benadering stand en wat ervaren burgers met sociale kracht als aanmoediging? Hoe bevordert je draagkracht in en van de wijk? Hoe zit het met de kennis over mensen die zelfredzaam zijn en zo grote kosten voor de gemeenschap voorkomen?

Effectief ingrijpen versus respect voor het privéleven van burgers

Zorg op maat is een mooie gedachte, maar vereist ook individuele behandeling en kennis over dat individu. En dat leidt tot ingrijpen van professionals in de persoonlijke levenssfeer van cliënten. Daarbovenop komen dan nog de toezichthouders die via gesystematiseerde informatieverzameling, monitoring en evaluatie, voor verantwoording en efficiencyverbeteringen moeten zorgen. Hiermee verandert de invulling van solidariteit en verantwoordelijkheid (van ex post naar ex ante), en de verhouding burger-staat. Hoe zorg je ervoor dat preventie niet tot onacceptabele betutteling en ingrepen in het privéleven van (meer) mensen leidt? Lukt het nog om verborgen te blijven voor het zorgsysteem? ^[113]

Vernieuwingsdilemma: flexibiliteit vs. stabiliteit

Integraal maatwerk voor cliënten en in wijken vereist flexibele samenwerkingsverbanden. Dat wordt breed erkend. Maar zorgen tijdelijke en flexibele verbanden ook voor langdurig effectieve samenwerking, voor leren waarbij niet elk nieuw flexibel verband weer alle fouten van de voorganger herhaalt en voor legitimiteit (veranderingen boezemen nu al angst in; blijft dat bij doorgaande verandering?). Tegelijkertijd is verandering nodig. Anders komt er van vraagsturing weinig terecht. De spanning tussen standaardisatie binnen betrokken organisaties en maatwerk in ketens gaat een nieuwe fase in.

Zie ook: hoofdstuk 'De complexiteit van terug naar de eenvoud'.

III. GEMEENTEN <--> PROFESSIONALS/PROFESSIONALE ORGANISATIES

Vernieuwingsdilemma: oud vs. nieuw

Gemeenten willen vernieuwing, maar zoeken houvast. Ze moeten balanceren tussen vastzetten waar het kan en veranderen waar het moet en dat leidt tot steeds nieuwe afwegingen, bijvoorbeeld:

- Doorgaan met bestaande organisaties of nieuwkomers toelaten? Bestaande organisaties bieden continuïteit maar remmen vernieuwing. Dat draagt risico in zich. Nieuwkomers bieden vernieuwing, maar nog zonder bewijs. Ook dat brengt risico's met zich mee.
- Korte cycli van aanbesteden of subsidiëring of periodiek een grote nieuwe aanbesteding of nieuwe subsidieronde? Korte cycli bieden ruimte voor verandering en aanpassing, maar vergroten de transactiekosten en onzekerheid. Nieuwkomers moeten in een wijk de (sociale) infrastructuur en mores leren kennen. Behoud van wat je hebt, leidt tot rust, maar mogelijk ook tot inertie.
- Vanuit overwegingen van onder meer transparantie en een equal playing field kiezen gemeenten voor het bekende (Europees) aanbesteden van de ondersteuning door sociale wijkteams. De formele eisen (formele offertes, criteria etc.), kwaliteitsnormen en gestandaardiseerde verantwoording zetten nieuwkomers, vooral kleine uitvoerders op achterstand, en trekt uitvoerders in een juridische trechter. Vervreemding van burgers en klanten ligt op de loer.

Zie ook: het hoofdstuk 'De complexiteit van terug naar de eenvoud', het hoofdstuk over Veerkracht Carnisse en het interview met Bob Kassenaar.

Zorgproductiedilemma: coproductie of afstand nemen en in de greep houden?

Coproductie is in opkomst. Gemeenten werken met sociale wijkteams en uitvoeringsorganisaties samen. Tegelijkertijd zijn er bestuurders die hechten aan duidelijke contractuele relaties en willen sturen en afrekenen op efficiëntie en doelmatigheid. Die klassieke afrekencultuur van organisaties verhoudt zich moeizaam tot coproduceren van zorg en de noodzaak om 'samen te leren'. We moeten leren om samen af te rekenen en weten nog niet hoe.

Zie ook: hoofdstuk over Prestatiemeten.

Legitimiteitsdilemma; maatwerk is mooi, ongelijke behandeling is niet eerlijk

De kosten voor de verzorgingsstaat stijgen stevig. De legitimiteit van de verzorgingsstaat staat ter discussie. Met beroep op samenredzaamheid, eigen kracht en maatwerk wordt een stelsel nieuwe-stijl ontwikkeld, in de verwachting dat dit betaalbaar en legitiem blijkt. Maatwerk impliceert dat niet iedere cliënt recht heeft op dezelfde ondersteuning. Er ontstaan verschillen tussen gemeenten, wijken en mensen. Soms zal het mis gaan en zal de pers zich daarop storten. Dat stelt ook de legitimiteit van het stelsel ter discussie, zij het op nieuwe wijze.

Meer samenredzaamheid wordt al zichtbaar. Groepen gaan zichzelf organiseren en professionals inzetten daar waar ze nodig zijn. Maar ook zal de neiging ontstaan om mensen die 'niet in hun straatje passen' buiten te sluiten. En bij de groepen die het niet lukt, zal de jaloezie gemakkelijk toeslaan. Zij doen het beter dan wij, dat is niet eerlijk. En 'Calimero's' krijgen vaak aandacht van pers en politiek. Hoe de kracht van samenredzaamheid te legitimeren, verschil te accepteren en gelijke kansen als principe overeind te houden?

Zie ook: hoofdstuk 'De verzorgingsstaat op de schop' en het hoofdstuk Informele zorg.

Hiermee is de sociale kracht van de stad als intrigerend mozaïek geschetst. Met veel burgers gaat het goed, de beweging naar meer zelfredzaamheid is ingezet en met het vrijwilligerswerk staan de Nederlandse steden er goed voor. De sociale zorg is van hoog niveau, maar het verlangen naar zorg is ook vrijwel onbedwingbaar groot en groeiend. Hulp in de huishouding wordt al geclaimd bij de rechter als basisvoorziening waar de gemeente maar voor heeft te zorgen. Dat gevoel van 'recht hebben op' en de bovenstaande dilemma's maakt de transformatie in het sociaal domein lastig. Maar zo'n fundamentele verandering is tegelijk vanwege de kosten onontkoombaar.

De decentralisaties en wijkteams bieden een kans op een nieuw evenwicht. Eng, dat zeker en niet zonder mislukkingen en gevaren, dat zeker ook. Maar met de herontdekking van de zelforganisatie, en het beter werken in ketens, kunnen steden veel bereiken.

Sociale kracht is uiteindelijk niet alleen iets van burgers, of professionele private partijen, maar ligt in goed samenspel tussen verschillende partijen. Stadsbestuur kan daar aan bijdragen.

Literatuur

- [1] Ferdinand Tonnies (1887), *Gemeinschaft und Gesellschaft*, Leipzig.
- [2] R. Engbersen & G. Engbersen (2008), Voorbij de wijk. Over oude vragen en nieuwe antwoorden voor de aanpak van vroeg-naoorlogse wijken, in: R. Argioli, K. van Dijken en J. Koffijberg, *Bloei en verval van vroeg-naoorlogse wijken*, Den Haag: Nicis Institute.
- [3] In contrast daarmee staat het ruimtelijk-economische beleid, dat veel meer georiënteerd is op kansen en op het hogere schaalniveau van stad en regio. De VROM-raad ziet dan ook twee gescheiden beleidswerelden; VROM-raad, 2009, *Stad en wijk verweven*. Schakelen, verbinden, verankeren in de stad, Den Haag: VROM-raad, p. 37
- [4] Sociologen zien een 'januskop: het gezicht van de passieve en gedepriëerde stedeling en de stedelijke burger die de wereld open aanschouwt en tolerant staat tegenover verschillen tussen mensen.' (De Bakker en Kouwenhoven, *De etende stad: een veelbelovende ontginning*, in: Walraven en Pen (2011), *Van de maakbare stad naar de lerende stad*, pp. 31-40, Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- [5] T. de Moor (2013), *Homo Cooperans: Instituties voor collectieve actie en de solidaire samenleving*, Utrecht: Universiteit van Utrecht.
- [6] VNG (2013), *Van eerste overheid naar Eerst de burger. Over maatschappelijke initiatieven die de overheid uitdagen*, Den Haag: VNG.
- [7] <http://www.s-hertogenbosch.nl/bestuur-en-organisatie/sociale-koers-de-sociale-kracht-van-de-stad/>; De kracht van de stad (geraadpleegd 14 nov 2014); Collegeakkoord Almere 2014-2018 van D66, PvdA, VVD, Leefbaar Almere en CDA; Lees interview
- [8] Kees Schuyt (2013). *Noden en wensen. De verzorgingsstaat gezien als een historisch fenomeen*, rede bij aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar, in het kader van de prof. Dr. J.A.A. van Doorn leerstoel aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen. Rotterdam: Erasmus Universiteit, 24 juni 2013 p.7.
- [9] 'Verzorgingsstaat' wordt gebruikt in termen van 'samenleving waarin de staat door uitgebreide sociale wetgeving voorziet in alle mogelijke behoeften en noden van de bevolking.' Het gaat bijvoorbeeld om voorzieningen rond arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, ouderdoms- en ziektekostenverzekeringen en kinderbijslag.
- [10] Kees Schuyt (2013), *Noden en wensen. De verzorgingsstaat gezien als een historisch fenomeen*, rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar, in het kader van de prof. Dr. J.A.A. van Doorn leerstoel aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen. Rotterdam: Erasmus Universiteit, 24 juni 2013.
- [11] Goudzwaard en De Jong (2006) in: M. Herweijer e.a. (red.), *Sociale zekerheid voor het oog van de meester*, Kluwer, Deventer, pp. 33-46. C.A. de Kam en J.H.M. Donders, *Onzekere zekerheden. De Nederlandse verzorgingsstaat op weg naar 2025*, Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, Den Haag, 2014, blz. 24, 141, 142. CPB, *Macro Economische Verkenning*, 2014, Den Haag, 2014, p. 48, 50.

- [12] Kees Schuyt wijst ook op ondergebruik van rechten door bepaalde groepen, ook aan de onderkant van de samenleving. Schuyt (1991). Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- [13] Hans van Eewijk (2010), Maatschappelijk werk in een sociaal gevoelige tijd (oratie Universiteit voor de Humanistiek). Utrecht: Humanistics University Press, p. 15; Hans van Ewijk, Professional van deze tijd., p.1 <http://www.hansvanewijk.nl/CmsData/lezingutrecht.pdf> (30/4/2014).
- [14] Zie onder meer Derk Loorbach (2010), Transition Management for Sustainable Development: a Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework. Governance, 23, pp. 161-183 en Derk Loorbach en Jan Rotmans (2010), The practice of transition management; examples and lessons from four distinct cases, Futures, 42, pp. 237-246.
- [15] Zie ook de ROB lezing door Wim van de Donk (2014), De centralisatie in openbaar besturen. Over dunne denkraden, pertinente pragmatiek en ambivalente ambities, 11e ROB lezing 2014, 12 november 2014
- [16] We hanteren sociaal (wijk)teams als verzamelbegrip voor teams professionals uit verschillende disciplines en organisaties, die rond concrete (hulp)vragen ondersteuning bieden aan een groep of geografisch gebied. Voor de teams zijn benamingen in omloop als integrale teams, frontlijnteams, krachtteams en basiszorgteams.
- [17] Onderzoek van de Universiteit Twente (2014) stelt dat sociale wijkteams in 9 steden een signalerende en regisserende rol hebben en in 14 steden een signalerende, regisserende en interveniërende rol.
- [18] Zie: Mirjan Oude Vrielink, Henk van de Kolk en Pieter Jan Klok (2014), De vormgeving van sociale (wijk)teams. Inrichting, organisatie en vraagstukken, Den Haag: Platform31.
- [19] VROM/WWI (2007), Actieplan Krachtwijken. Van Aandachtswijk naar Krachtwijk. Den Haag: VROM.
- [20] Deze 'eropaf'-benadering is een stijlbreuk met de terughoudende aanpak in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. Die terughoudendheid was een reactie op de betuttelende hulp uit de jaren zeventig, in Nederland verwoord door filosoof Hans Achterhuis, in zijn boek 'De markt voor welzijn en geluk' uit 1979. Zie ook Loes Verplanke (2013), 'Professionals met lef en een groot hart', in Thomas Kempen, Imrat verhoeven en Loes Verplanke (red), De affectieve Burger, Van Gennip: Amsterdam. Verplanke geeft aan hoe in de jaren negentig het inzicht groeide dat sommige mensen 'bemoeizucht' kunnen gebruiken: hulp die niet gevraagd wordt maar wel nodig is, wanneer mensen verkommeren of omdat ze overlast veroorzaken.
- [21] Oude Vrielink, Mirjan, Pieter-Jan Klok en Bas Denters, (2013, 'Sociale huisarts' doet goed in Enschede, in: Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken, 106 (4), pp. 32-35.
- [22] Merei Lubbe en Veroni Larsen (2012), MKBA Frontlijn team Heechterp-Schieringen. Amsterdam: LPBL.
- [23] Arend Geul (2006), Beleidsconstructie in perspectieven, Open Universiteit Heerlen, Den Haag: Lemma.
- [24] Silke van Arum en Vasco Lub, 'Wat gemeenten van sociale wijkteams verwachten', Beleidsonderzoek Online februari 2014, DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000037.
- [25] Mirjan Oude Vrielink e.a. (2014): p. 86.

[26] Een Wmo-loket signaleert bijvoorbeeld multiproblematiek en verwijst naar het team dat een integraal plan maakt en in een deel van de teams is de uitvoering dan weer door organisaties en soms hebben de teams ook een interveniërende rol.

[27] Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat en Tobias Kwakkelstein (2013), Pop up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie, Den Haag: NSOB: 24,26.

[28] Keith G. Provan & Patrick Kenis (2007), Modes of Network Governance: Structure, management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research*, 18, pp.229-252.

[29] Een voorbeeld van netwerksturing volgens het 'shared governance model' is een periodiek casusoverleg van wijkprofessionals: netwerkpartners dragen samen verantwoordelijkheid voor coördinatie van beslissingen en activiteiten. Een voorbeeld van het 'lead organization model' is operationele sturing door een gezinscoach van het Leger des Heils of het maatschappelijk werk. De coördinatie ligt bij een of enkele netwerkpartners die actief zijn in het proces. Bij 'network administrative organization' (NAO) ligt de coördinatie bij een speciaal voor dit doel opgerichte eenheid of functie, zoals een procesmanager.

[30] Vergelijk Riet Knaapen (2010), Ketenzorg en regie rondom het multiprobleemhuishouden, in B.P. uittenbogaard (red), *Werken met multiprobleemhuishoudens*, Baarn/Utrecht/Zutphen: Thieme Meulenhoff, pp.144-155.

[31] Onder informele ondersteuning, verstaan we begeleiding bij bezoek aan een huisarts, het bieden van gezelschap, het helpen met administratie of huishouding of iemand helpen wassen of aankleden. Het is in de regel onbetaald, al kunnen informele hulpverleners betaald worden uit een persoonsgebonden budget. Het SCP onderscheidt informele ondersteuning die door georganiseerde vrijwilligers wordt geleverd, of door mantelzorgers. Onder vrijwilligerswerk verstaan ze 'werk dat in enig georganiseerd verband onverplicht en onbetaald wordt verricht ten behoeve van anderen of de samenleving'. Zo wordt vrijwilligerswerk onderscheiden van betaald werk van professionals. Mantelzorg is hulp, verleend door huisgenoten, familie, vrienden, kennissen en burens, en die voortvloeit uit de aard van de onderlinge relaties.

[32] Zie www.kks.verdus.nl, onderzoek 'Leren participeren' en Kunnen we dat niet aan vrijwilligers overlaten?. Voor de overkoepelende publicatie zie: Thomas Kampen, Imrat Verhoeven en Loes Verplanke (red) (2014), *De affectieve burgerr*. Amsterdam: Van Gennip. Zie voor het SCP onderzoek: Mariska Kromhout ea. (2014), *De Wmo in beweging. Evaluatie Wet maatschappelijke ondersteuning 2010-2012*, Den Haag: SCP.

[33] Van Doorn en Schuyt stellen 'dat de verzorgingsstaat (..) burgers tot een zwak en afhankelijk mens ' stempelde, resulterend in 'staatspaternalisme' en 'welzijnspatronage'. Zie: J.A.A. van Doorn en C.J.M Schuyt (red).(1978), *De Stagnerende verzorgingsstaat*. Amsterdam/Meppel: Boom, p. 41. Zie ook: Imrat Verhoeven, Loes Verplanke, en Thomas Kampen (2013), *Affectief Burgerschap in de Verzorgingsstaat. Inleiding in De affectieve burger, hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*. Amsterdam: Van Gennip.

[34] Ideoloog Phillip Blond stelt ook, dat gemeenschappen en publieke organisaties vervalmen werden door schaalvergroting, aanbesteding, een explosie van toezicht en controle en over elkaar buitelandse hervormingen, Zie Evelien Tonkens en Loes Verplanke, *Intermezzo Big Society in Groot-Brittannië. Over de toegevoegde sociale waarde van vrijwilligersorganisaties in*: Marianne van Bochove, Evelien Tonkens, Loes Verplanke (2014), *Kunnen we dat (niet) aan vrijwilligers overlaten?* Den Haag: Platform31, p. 104.

[35] Deze nota verwijst naar drie trends van belang voor de opkomst van de 'doe-democratie': toenemend zelforganiserend vermogen van de samenleving, terugtrekkende overheid en stijgende behoefte aan sociale binding (p.3). De Doe-democratie (2013), Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

[36] Frank Hendriks, Ted van de Wijdeven (red) (2014), Loshouden en meemaken. Over samenredzaamheid en overheidsparticipatie. Den Haag: Platform31.

[37] John Grin (2013), Burgerkracht als idee tussen landelijke politiek en lokale werkvloer. Hoe krijgt het betekenis, hoe geeft het betekenis? Hoofdstuk 6 in: De affectieve burger, hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid. Amsterdam: Van Gennip.

[38] Imrat Verhoeven, Loes Verplanke, en Thomas Kampen (2013), Affectief Burgerschap in de Verzorgingsstaat. Inleiding in: De affectieve burger, hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid. Amsterdam: Van Gennip, p.13.

[39] CBS 'Sociale contacten en maatschappelijke participatie', zie <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=82249NED&LA=NL>, 30 juni 2014.

[40] Zie: Alice de Boer en Mirjan de Klerk (2013), Informele zorg in Nederland. Een literatuurstudie naar mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg, Den Haag: SCP, en ook Oudijk, D., A. de Boer, I. Woittiez, J. Timmermans en M. de Klerk (2010), Mantelzorg uit de doeken. Een actueel beeld van het aantal mantelzorgers. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

[41] Loes Verplanke (2014), Gratis maar niet voor niets. Motieven van vrijwilligers in zorg en welzijn. Hoofdstuk 2 in: Marianne van Bochove, Evelien Tonkens en Loes Verplanke (samenstelling en redactie) Kunnen we dat (niet) aan vrijwilligers overlaten? Nieuwe verhoudingen tussen vrijwilligers en professionals in zorg en welzijn. Den Haag: Platform31.

[42] Wouter Mensink, Mirjam de Klerk, Alice de Boer, Peteke Feijten en Fieke Vonk (2014), Informele ondersteuning, Hoofdstuk 5 in het SCP rapport 'De Wmo in beweging'.

[43] Paul Schnabel, lezing Van verzorgingsstaat naar participatiestaat, 10 juni 2014, Amsterdam: Rode Hoed.

[44] Zie bijvoorbeeld diverse publicaties van Jos van der Lans <http://www.josvdlans.nl/index.asp> en het rapport van de VNG over actief burgerschap 'Van eerste overheid naar eerste burger' Jaarbericht 2013, Denktank VNG.

[45] Wouter Mensink, Anita Boele en Pepijn van Houwelingen (2013), Vrijwillige inzet en ondersteuningsinitiatieven. Een verkenning van Wmo-beleid en -praktijk in vijf gemeenten. Den Haag: SCP.

[46] Evelien Tonkens, congres Eigen kracht ontkracht? , 16 mei 2013, Jaarbeurs Utrecht.

[47] Alice de Boer en Mirjan de Klerk (2013), Informele zorg in Nederland. Een literatuurstudie naar mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg, Den Haag: SCP, p.43.

[48] Lezing Marij Lubbers van het LPBL op een themabijeenkomst van het ministerie van BZK in Utrecht, 8 mei 2014: Video De kosten en baten van integraal werken , te vinden op vimeo.com

[49] Zie ook: Mirjan de Klerk et al. (2014), Hulp geboden. Een verkenning van mogelijkheden en grenzen van (meer) informele hulp. Den Haag: SCP, p. 167.

[50] Zie: www.buuu.nl.

[51] Alice de Boer en Mirjan de Klerk *Informele zorg in Nederland* (2013), Een literatuurstudie naar mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg, Den Haag: SCP.

[52] Ellen Grootegoed (2013), *Van claimcultuur tot schaamtecultuur? Over het behoud van de langdurige zorg voor diegenen die het 'echt nodig' hebben*. Hoofdstuk 4 in *De affectieve burger*.

[53] Mirjan de Klerk et al. (2014). *Hulp geboden. Een verkenning van mogelijkheden en grenzen van (meer) informele hulp*. Den Haag: SCP, en Marianne van Bochove, Evelien Tonkens, Loes Verplanke (2014), *Kunnen we dat niet aan vrijwilligers overlaten. Nieuwe verhoudingen tussen vrijwilligers en professionals in zorg en welzijn* Den Haag: Platform31.

[54] Mirjan de Klerk et al. (2014), *Hulp geboden. Een verkenning van mogelijkheden en grenzen van (meer) informele hulp*. Den Haag: SCP, p.47.

[55] Verslag congres *Eigen kracht ontkracht?*, 16 mei 2013, Jaarbeurs Utrecht.

[56] Marianne van Bochove, Evelien Tonkens en Loes Verplanke (2014), *Kunnen we dat niet aan vrijwilligers overlaten? Nieuwe verhoudingen tussen professionals en vrijwilliger in zorg en welzijn*. Den Haag: Platform31.

[57] Asscher, L. (2010), *De ontsluitende stad*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, p.115

[58] Habermas, J. (1968), *Technik und Wissenschaft als 'Ideologie'*. Insel: Suhrkamp.

[59] Delen van dit hoofdstuk zijn eerder gepubliceerd in Metze, T. & Zuydam, S. van (2012), 'Patronen doorbreken: Grensoverschrijdend samenwerken in het Amsterdamse jeugddomein'. In F.Hendriks & G. Drosterij (Eds.) (2010), *De zucht naar goed bestuur in de stad: Lessen uit een weerbarstige werkelijkheid*. Den Haag: Boom-Lemma Uitgevers, pp. 109-126 en in: Metze, T. (2014), 'Samenredzaam op het Amsterdamse Jeugddomein' in: Hendriks, F. T. van de Wijdeven, S. Santokhi, M. Bogers, M.Kars, L. de Graaf, T. Metze en M. van der Staak (2014), *Loshouden en meemaken: over samenredzaamheid en overheidsparticipatie*, Den Haag: Platform31.

[60] Zie ook: *Bestuursvisie Om het Kind* (2012), Gemeente Amsterdam, p. 19-20. Daarin wordt ook de ruimte voor eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht" genoemd (p3) en het belang van snelle effectieve hulp in de eigen omgeving, en het klein houden van kleine problemen.

[61] <http://www.amsterdam.nl/gemeente/organisatie-diensten/dmo/onderwijs-jeugd/veranderingen/nieuwsbrieven-kind/documenten/nieuwsbrief-7/nieuwe-jeugdstelsel/> Zie ook: http://www.youtube.com/watch?v=_iOevCvQgbM&feature=youtu.be

[62] <http://www.mijn-gemeente.com/provincies/noord-holland/maatwerk-bij-transitie> bezocht op 21 oktober 2014.

[63] We realiseren ons dat dit een zeer beperkte weergave is van wat er allemaal in het kader van de decentralisaties gebeurt. Helaas kunnen we niet compleet zijn. Zie voor meer over de prestatiedialoog o.a. het rapport *Vertrouwen en Rekenschap van het Nederlands Instituut Jeugd i.o.v. DMO Amsterdam* 2013.

[64] <http://www.at5.nl/artikelen/137131/kind-gewond-op-houtrijkstraat-verdachte-aangehouden> AT5, 27 april 2007.

[65] L. Asscher (2010), De ontsluitende stad p. 105 (zie voetnoot 1) en Opdracht Systeem in Beeld, 7 december 2007 en 4 februari 2008, commissie WIJ.

[66] Hermanns, J., A. Klap. K. Smit, A. Zwart (2012), Wraparound care in de jeugdzorg: Implementatie van Intensieve Pedagogische Thuishulp, Amsterdam: SWP Publishers.

[67] <https://jeugd020.pleio.nl/file/view/21190262/presentatie-hefbomenteam-sturing-en-verantwoording> (bezoekt 2 maart 2014).

[68] Schön, D. (1983), The Reflective Practitioner: how professionals think in action, Basic Books.

[69] Metze, T. and S. van Zuydam (2013, online) 'Pigs in the city: Dutch deliberations on the boundary concept of agroparks', Journal of Environmental Policy and Planning (online; printed version expected in 2014).

[70] Hefbomenteam, bijeenkomst 30 September 2012.

[71] Hefbomenteam bijeenkomst 23 april 2012.

[72] Hefbomenteam bijeenkomst 23 april 2012.

[73] Hendriks, F. T. van de Wijdeven, S. Santokhi, M. Bogers, M.Kars, L. de Graaf, T. Metze en M. van der Staak (2014), Loshouden en meemaken: over samenredzaamheid en overheidsparticipatie, Den Haag: Platform31.

[74] Bob Kassenaar (2014), 'Amsterdam van verzorgingsstad naar participatiestad'. Soest: Boekscout.

[75] Onder andere met (participatieve) observaties in de wijk, interviews en actiegerichte samenwerking binnen netwerken van bewoners, ondernemers, professionals en ambtenaren, en regelmatige reflecties op het project.

[76] Bureau Frontlijn is een projectbureau in de periferie van de gemeente Rotterdam, dat in opdracht van het college van B&W opereert. Creatief Beheer is een sociale onderneming, Rotterdam Vakmanstad is een zelfstandige onderwijsaanbieder en DRIFT is een onderzoeksinstituut verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

[77] De Veerkracht consortiumpartijen hadden dat als voorwaarde gesteld, omdat ze dat minimum looptijd vonden om resultaten te boeken.

[78] Onder de noemer Oud Zuid vallen de wijken Carnisse, Oud-Charlois, Tarwewijk, Afrikaanderwijk, Bloemhof, Hillesluis en Katendrecht.

[79] Zie bijvoorbeeld de vele sloop- en nieuwbouwprojecten in Katendrecht en de Kop van Zuid.

[80] Corporatie Havensteder.

[81] Bronnen: COS Rotterdam, CBS, WBOB en <http://www.v-index.nl/pdf/Wijkanalyse/Wijkanalyse%20Carnisse%202012.pdf>

[82] Daarvoor namen we zo'n 40 interviews af, bij bewoners, ondernemers in de wijk, maar ook met professionals die in Carnisse werkten en met ambtenaren. Daarnaast hebben we in de wijk nog veel kortere straatgesprekken gevoerd.

[83] Frank van Steenberg, Julia Wittmayer (2012), Een verkenning van het verleden, het heden en de toekomst van een Rotterdamse wijk. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

[84] De interviews dateren van 2011 en 2012. Voor meer achtergrond en verdieping zie: Frank van Steenberg, Julia Wittmayer en Derk Loorbach (2013), Monitoringsrapport Veerkracht jaar 1 en jaar 2. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

[85] Transitie management benadrukt onder andere het belang van collectieve visievorming, het betrekken van koplopers en het ontwikkelen van icoonprojecten. Zie onder meer Derk Loorbach (2010), Transition Management for Sustainable Development: a Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework. Governance, 23, pp. 161-183 en Derk Loorbach en Jan Rotmans (2010), The practice of transition management; examples and lessons from four distinct cases, Futures, 42, pp. 237-246.

[86] Bloeiend Carnisse (2013), 'De buurt zijn wij & wij zijn de buurt'. Een kijkje in het Carnisse van 2030. Rotterdam: Wijkarena Carnisse.

[87] Zie bijvoorbeeld Specht & Van der Zwaard (2013), Betrokken burgers, betrouwbare overheid, Kenniswerkplaats Leefbare Wijken. Literatuurstudie voor Kenniswerkplaats Leefbare Wijken Rotterdam Of: Justus Uitermark (2014), Verlangen naar Wikitopia. Oratie Erasmus Universiteit. Rotterdam; Erasmus Universiteit. Marianne van Bochhove, Evelien Tonkens, Loes Verplanke (2014), Kunnen we dat (niet) aan vrijwilligers overlaten? Den Haag: Platform31.

[88] Om de wijk echt te leren kennen en er tot in de haarvaten door te dringen kost (hebben we geleerd) omstreeks twee jaar tijd. Een periode die de meeste professionals niet (willen) krijgen.

[89] Daniël Giltay Veth (2009), Het rendement van zalmgedrag. De projectencarroussel ontleed. Den Haag: Nicis Institute.

[90] Ook dit is een vreemde paradox, immers hier is weer sprake van continuïteit. Daarmee is, zoals we dat elders omschreven, een visieloze vicieuze cirkel van (on-)macht ontstaan (zie Frank van Steenberg, Julia Wittmayer (2012), Een verkenning van het verleden, het heden en de toekomst van een Rotterdamse wijk. Rotterdam: Erasmus Universiteit).

[91] Dat vraagt een andere vorm van sturing, meer geënt op het beeld van sturing in een rizoom, een ondergrondse wortelstokstructuur. Zie ook: Justus Uitermark (2014), Verlangen naar Wikitopia. Oratie Erasmus Universiteit. Rotterdam; Erasmus Universiteit. Marianne van Bochhove, Evelien Tonkens, Loes Verplanke (2014), Kunnen we dat (niet) aan vrijwilligers overlaten? Den Haag: Platform31.

[92] Zie ook: M. van der Steen, R. Peeters & M. van Twist (2010), De Boom en het Rizoom: overheidssturing in een netwerksamenleving, essay in opdracht van het Ministerie van Wonen, Wijken en Integratie, Den Haag: NSOB en R. Peeters, M. Schulz, M. van Twist & M. van der Steen (2011), Beweging bestendige. Over de dynamica van overheidssturing in het rizoom, essay in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken & Innovatie, Den Haag: NSOB.

[93] De inzichten zijn gebaseerd op de volgende onderzoeken:

- het KKS onderzoek naar samenwerking rond veelplegers in de veiligheidshuizen van Rotterdam en Leiden, zie Joost Vos, Corine Balder, Bert van Hemert, Hendrik Wagenaar (2013), Onmogelijke levens, botsende logica's en eigenzinnige professionals. Organisatorische uitdagingen bij de aanpak van veelplegers. Den Haag: Platform31.

- het KKS onderzoek Hans de Bruijn (2012), Regievraagstukken rond de gemeentelijke organisatie', Den Haag: Nicis Institute.
- Nog lopend vervolgonderzoek: Lokale Regie in het Jeugddomein van TNO-MC en Platform31.

[94] Joost Vos, Corine Balder, Bert van Hemert, Hendrik Wagenaar (2013), zie voetnoot 1.

[95] In het veiligheidshuis zijn talrijke casussen aan de orde die lijken op dit voorbeeld, dat uit verschillende praktijkcasussen is samengesteld.

[96] Maatregel Inrichting Stelselmatige Daders. De ISD-maatregel is gericht op de veiligheid in de samenleving en op verandering in het gedrag van veelplegers. Doel is het doorbreken van het uitzichtloze patroon van vastzitten, vrijkomen en terugvallen. De maatregel duurt twee jaar. De eerste fase vindt plaats in detentie. Deze is gericht op afstraffing en op behandeling. De tweede fase is een extramurale fase. Deze is gericht op resocialisatie.

[97] Luhmann, N. (2002), *Das Erziehungssystem der Gesellschaft*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

[98] Maynard-Moody, S. en M. Musheno (2003), *Cops, Teachers, Councillors, Stories from the Front Lines of Public Service*, Michigan: the University of Michigan Press.

[99] Het lopend onderzoek naar Lokale Regie in het Jeugddomein, zie ook voetnoot 1.

[100] Green, R, Gregory, R, Mason, R (2006), Professional Distance and Social Work: Stretching the Elastic? *Australian Social Work*, 59, pp. 449 -461.

[101] Rosendal, H., Ahaus, C.T.B., Huijsman, R., Raad, C. (2009), *Ketenzorg, praktijk in perspectief*. Maarsen: Elsevier Gezondheidszorg.

[102] Mulder, F.A., Tepper, H.J. (1993), *Kwaliteitsmanagement en Resultaatgerichte bedrijfsvoering*, Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen.

[103] Tops, P.W. (2007). *Regimeverandering in Rotterdam, Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*, Amsterdam/Antwerpen: Atlas.

[104] Senge, P.M., Lichtenstein, B.B., Kaeufer, K., Bradbury, H., Carroll, J.S. (2007), *Collaborating for Systemic Change*, Sloan Management Review.

[105] Dit hoofdstuk is voor een belangrijk deel gebaseerd op het Kennis voor Krachtige Steden onderzoek Prestatiemeten, dat geleid heeft tot het Handboek Prestatiemeten. Kwaliteit in kaart (2010), door Hans de Bruijn, uitgegeven door Nicis Institute: Den Haag en het vervolgesay Alleen cijfers meten is niet genoeg. (2014) Wouter Rutten, Wouter Vos, Lydia Sterrenberg ism. Hans de Brijn. Den Haag: Platform31.

[106] Zie ook de analyse van de collegeakkoorden van de gemeenteraadsverkiezingen 2014 van de middelgrote en grote steden (<http://www.platform31.nl/publicaties/samen-vormgeven-verzorgingsstad>)

[107] Kok, E. & Briels, B. (2014), *Evaluaties van sociale wijkteams. Inventarisatie van afgesloten onderzoeken van sociale wijkteams*. Utrecht: Movisie

[108] Gebaseerd op: Stephen.P Osborne, Zoe Radnor, and Greta Nasi (2012), A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach, in *American Review of Public Administration* 43(2). P.135-158; Roland Bol (2008), *De nieuwe zichtbaarheid. Sturing in tijden van marktwerking*. Inaugurele reden, Rotterdam: Erasmus Universiteit; WRR (2012), *Publieke zaken in de marktsamenleving*.

Uitgegeven bij Amsterdam University Press, Amsterdam, hoofdstuk 3 en Anna de Zeeuw (2012), 'Publieke dienstverlening: percepties van marktwerking en kwaliteit, ontwikkelingen in hoger onderwijs en ouderenzorg', proefschrift uitgegeven door Wolf productions; Mirko Noordegraaf (2004), Management in het publiek domein. Issues, instituties en instrumenten. Bussem: Uitgeverij Coutinho.

[109] Handboek Prestatiemeten. Kwaliteit in kaart (2010): [http://kks.verdus.nl/upload/documents/HandboekPrestatiemeting\(PDF\).pdf](http://kks.verdus.nl/upload/documents/HandboekPrestatiemeting(PDF).pdf)

[110] Alleen cijfers meten is niet genoeg (2014)

[111] Zie voor meer informatie:

- Over MKBA's in het sociaal domein: http://www.verwey-jonker.nl/doc/vitaliteit/1277_Eindversie%20handleiding%20kosten%20batenanalyse.pdf
- Over Social Return on Investments: <http://sroi.nl/>
- Over de Effectencalculator: <http://effectencalculator.nl/>

[112] Steenbergen, F. van & Wittmayer, J. (2014) Wijkteams als heilige graal? Zes aandachtspunten voor gemeenten in transitie. Rotterdam: DRIFT Erasmus Universiteit Rotterdam.

[113] Zie Rik Peters (2013) The Preventive Gaze: How Prevention Transforms Our Understanding of the State. Proefschrift Tilburg Universiteit. Willem Trommel (2009), Gulzig bestuur, Oratie Universiteit van Amsterdam, Den Haag: Boom/Lemma.

[114] Jacques. J.A. van Doorn (1982). 'De verzorgingsmaatschappij in de praktijk' in J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt, redactie (1982), De stagnerende verzorgingsstaat. Amsterdam/Meppel: Boom, p 17.

[115] Men onderscheidt vaak een protestants-christelijke, katholieke, socialistische zuil, en eventueel ook nog een en neutrale of liberale zuil.

[116] Jacques J.A. van Doorn (1982), p 29/30.

[117] Kees Schuyt. Noden en wensen (2013), De verzorgingsstaat gezien als een historisch fenomeen, rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar, in het kader van de prof. Dr. J.A.A. van Doorn leerstoel aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen, 24 juni 2013. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

[118] Vergelijk bijvoorbeeld de positie van welzijnswerkers met die van artsen of fysiotherapeuten, die hun professionele handelen op natuurwetenschappelijke gronden kunnen legitimeren.

[119] Gebaseerd op WRR (2012), Publieke zaken in de marktsamenleving. Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 25.

[120] Zie bv. ook, WRR (2012). Publieke zaken in de marktsamenleving, hoofdstuk 3 en Anna de Zeeuw (2012), Publieke dienstverlening: percepties van marktwerking en kwaliteit, ontwikkelingen in hoger onderwijs en ouderenzorg, proefschrift uitgegeven door Wolf productions.

[121] Jacques J.A. Van Doorn (1978), p 33.

[122] Kees Schuyt (2013), p 14.

[123] Tonkens, E.H. (2008), De bal bij de burger. Burgerschap en publieke moraal in een pluriforme, dynamische samenleving. Amsterdam: Vossiuspers UvA.

[124] Movisie (2013), Kennisdossier 5: Zelfregie, eigen kracht, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. De begrippen ontward: Utrecht: Movisie, p. 3.

[125] De acht 'sociale milieus' hebben de volgende namen meegekregen: traditionele burgerij, moderne burgerij, gemak georiënteerden, nieuwe conservatieven, opwaarts mobilen, kosmopolieten, postmoderne hedonisten en postmaterialisten. Zie www.motivaction.nl

[126] Motivaction in samenwerking met De Praktijk Index. Wat werkt bij wie? (2009). Een doelgroepbenadering bij innovaties in zorg en preventie.

[127] Marianne van Bockhove, Evelien Tonkens en Loes Verplanke (2013), Kunnen we dat niet aan vrijwilligers overlaten? Nieuwe verhoudingen tussen vrijwilligers en professionals in zorg en welzijn. Den Haag: Platform31.

[128] Justus Uitermark (2014), Verlangen naar Wikitopia. Oratie uitgesproken op 10 januari 2014 bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Samenlevingsopbouw. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

